

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2016年12月5日出版  
第23期 总第419期

全国人大常委会机关刊物



特稿：

习近平对“五四宪法”历史资料陈列馆作出重要指示强调  
普及宪法知识增强宪法意识  
弘扬宪法精神推动宪法实施

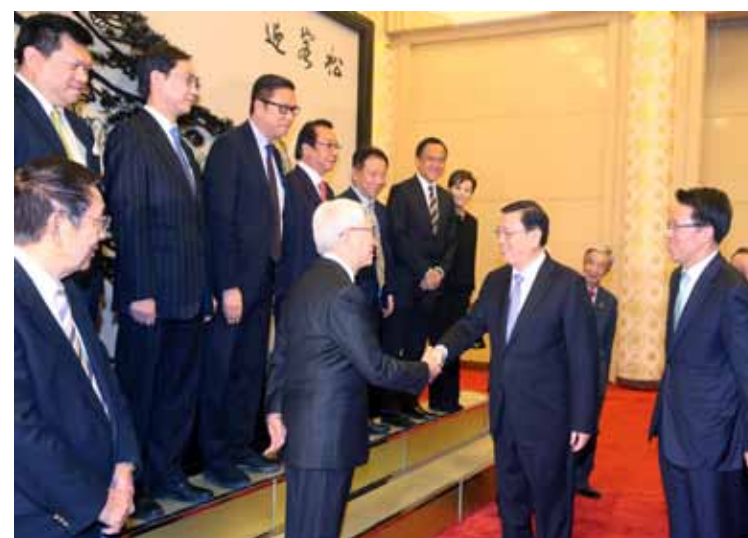
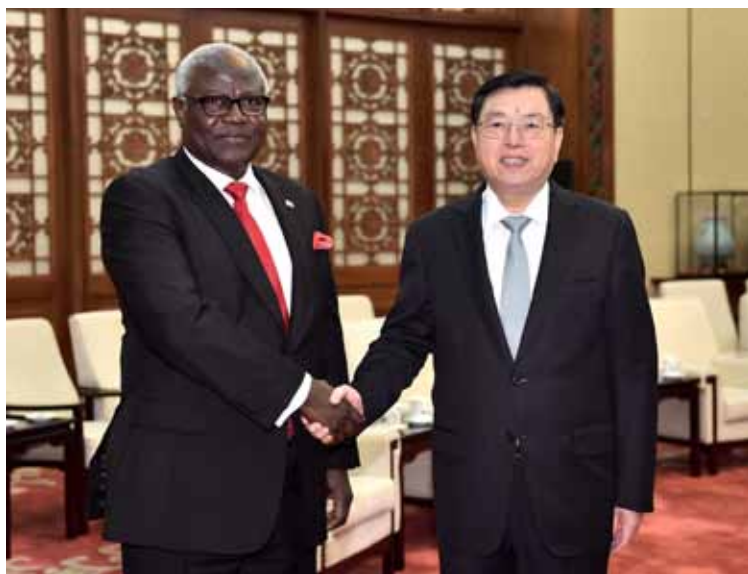
中华人民共和国第一部宪法  
**五四宪法历史资料陈列馆**  
**开馆仪式**  
2016.12.4



ISSN 1671-542X

邮发代号：2-18  
国内刊号：CN11-3442/D  
国际刊号：ISSN1671-542X





①	②
③	④
⑤	

① 12月2日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂与阿尔及利亚国民议会议长哈利法举行会谈。摄影/新华社记者 李涛

② 12月1日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见塞拉利昂总统科罗马。摄影/新华社记者 李涛

③ 11月28日，全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见老挝总理通伦。摄影/新华社记者 李学仁

④ 11月29日，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在北京人民大会堂会见以周融为团长的香港“帮港出声”访京团。摄影/新华社记者 姚大伟

⑤ 11月23日，全国人大常委会委员长张德江在成都主持召开座谈会，11个省（区、市）人大常委会负责同志、部分全国人大代表、法律工作者及专家学者参加会议。摄影/新华社记者 刘卫兵

# 不忘初心,方能行稳致远

12月4日,是第三个国家宪法日。

在第三个国家宪法日到来之际,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平作出重要指示强调,宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,是党和人民意志的集中体现。坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。中国共产党领导人民制定了“五四宪法”。设立“五四宪法”历史资料陈列馆,对开展宪法宣传教育、增强社会主义民主法治意识、推动尊法学法守法用法具有重要意义。开展宪法宣传教育是全面依法治国的重要任务。“五四宪法”历史资料陈列馆要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,努力为普及宪法知识、增强宪法意识、弘扬宪法精神、推动宪法实施作出贡献。习近平总书记的重要指示开宗明义、言简意赅,重申了宪法的地位,表达了我们党和国家依法治国、依宪治国的坚定决心。认真学习贯彻习近平总书记的重要指示精神,对于我们深刻认识宪法的重要地位和作用,加强新形势下宪法宣传教育,推动宪法全面贯彻实施,具有十分重要的意义。

从2014年11月1日全国人大常委会决定设立国家宪法日至今,习近平总书记先后两次在国家宪法日期间作出重要指示,这足以表明以习近平同志为核心的党中央对全面贯彻实施宪法的高度重视。

就在第三个国家宪法日这一天,全国人大常委会办公厅、中央宣传部、司法部、浙江省人大常委会在杭州共同举办2016年国家宪法日座谈会。全国人大常委会副秘书长兼秘书长王晨出席并讲话。王晨副秘书长兼秘书长就如何学习贯彻习近平总书记重要指示精神,进一步加强宪法宣传教育,大力弘扬宪法精神,推动宪法全面贯彻实施,提出了明确要求。

此次国家宪法日座谈会安排在杭州举办,是因为杭州和“五四宪法”有着深厚的历史渊源。1953年12月28日至1954年3月14日,毛泽东主席率领宪法起草小组成

员来到杭州,历时77天,运筹帷幄,夙兴夜寐,主持起草了新中国第一部宪法草案初稿,为中华人民共和国第一部宪法的诞生奠定了重要基础。63年前,毛泽东主席在启程赴杭州起草宪法的列车上说:“治国,须有一部大法。我们这次去杭州,就是为了能集中精力做好这件立国安邦的大事。”这句话实际上包含了以毛泽东同志为核心的中国共产党第一代领导集体依宪治国的执政理念。

在新中国第一部宪法的起草过程中,从酝酿、起草、讨论、修改、定稿,到颁布实施,其间形成了大量文件。这些珍贵的历史文件是中国共产党老一辈领导人艰辛探索依宪治国的生动写照。它们全面、生动地记录了“五四宪法”从构思到颁布的整个过程,真实地反映出毛泽东同志对宪法所倾注的热情,反映出老一辈革命家对确立人民当家作主地位的社会主义新中国的憧憬,反映出中国共产党人对建设社会主义法治国家的期待和向往。

设立“五四宪法”历史资料陈列馆,就是“让历史说话,用史实发言”。使后人能更好地了解新中国第一部宪法是怎样诞生的,社会主义民主法治建设是怎样起步的,中国特色社会主义道路是怎样走出来的。以此来表达对历史记忆的尊重,对以毛泽东同志为核心的老一辈革命家的敬仰。

历史不仅仅是一连串事件和人物的记录,更是一整套历史观念和价值内涵。“五四宪法”总结了历史经验,特别是新中国成立以后五年的革命和建设的经验,贯彻了民主原则和社会主义原则。虽然时间过去了六十多年,但“五四宪法”的原则和精神并没有过时。

不忘初心,方能行稳致远。今天从来就是安放在昨天的基座之上。中国特色社会主义法律体系不是一天形成的,全面依法治国、建设社会主义法治国家也注定是一个长期的历史过程。“五四宪法”历史资料陈列馆的设立,给我们提供了一个重新审视历史的契机,它提醒我们:牢记昨日的来处,看清明天的去向。

汪飏



主办单位 全国人大常委会办公厅  
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2016年第23期  
12月5日出版  
总第419期

总 编 汪铁民  
副 总 编 徐 燕 金果林 马增科  
本期执行主编 金果林  
责 任 编 辑 王博勋  
美 术 编 辑 刘 磊

总 编 室 010-63098140  
编 辑 部 010-83084071  
010-63097425  
010-83084429  
010-83084312 (传真)  
邮箱: zgrdzz@npc.gov.cn  
zgrdzz@163.com (投稿)

事业发展部 010-83084070 (广告)  
010-83083036 (发行)  
010-63093787 (发行、传真)  
邮箱: zgrdfx@npc.gov.cn (发行)

记者通联部 010-63097970  
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354  
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号  
邮 编 100805

国 际 刊 号 ISSN1671-542X

国 内 刊 号 CN11-3442/D

邮 发 代 号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告经营许可证 京西工商广字第0188号

## 总编絮语

- 01 不忘初心,方能行稳致远/汪铁民

## 特 稿

- 06 习近平对“五四宪法”历史资料陈列馆作出重要指示强调  
普及宪法知识增强宪法意识 弘扬宪法精神推动宪法实施  
06 国家宪法日座谈会在杭州举行  
07 普及宪法知识增强宪法意识 弘扬宪法精神推动宪法实施  
——在2016年国家宪法日座谈会上的讲话/王 晨

## 特别报道

- 11 贯彻六中全会精神 推进全面从严治党  
——2016年全国人大机关党风廉政宣传教育周活动侧记/沈晓冲

## 特别关注

学习宣传宪法 维护宪法权威——2016年国家宪法日座谈会发言摘编

- 14 大力弘扬宪法精神/鲁 炜  
15 突出学习宣传宪法/赵大程  
15 保护和传承好宪法的光辉历史/茅临生  
16 宪法的生命在于实施/郑淑娜  
16 保证宪法全面有效实施/吴德刚  
17 依法治国首先要依宪治国/冷 溶  
17 新中国第一部宪法历程的全记录/杨继波  
18 扎实推进教育系统的宪法教育/陈宝生  
19 加强宪法理论的研究/张鸣起  
19 运用陈列馆讲好宪法故事/王金财

## 专 稿

- 20 全党必须严格执行重大问题请示报告制度/沈春耀  
23 论安全生产的近期和长远/乌日图  
26 网络金融诈骗怎么防? /李礼辉

## 本期策划

- 28 依法守住安全生产“红线”/李小健  
29 安全才能生产,生产必须安全  
——全国人大常委会安全生产法执法检查综述/李小健  
32 安全生产的企业主体责任意识仍待加强/于 浩  
34 如何破解监管交叉与缺口? /张维炜





11月21日至23日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江在四川省就制定民法总则进行调研并召开座谈会。这是11月21日,张德江在宜宾李庄镇同济社区与居民亲切交谈。摄影/新华社记者 刘卫兵

- 36 让安全生产法真正落地生根/张宝山  
38 农村是安全生产监管链条中的薄弱环节/刘文学

## 报道

- 40 为者常成 行者常至  
——记香港全国人大代表视察四川/陈庆立

## 地方巡礼·走进湖南

- 43 人大创新在三湘  
——来自湖南各地人大的实地报道(上)/本刊联合采访组  
44 湖南省人大:测评剑指审计查出问题“屡审屡犯”  
46 长沙市人大:决议并非“一决了之”而是监督之始  
47 株洲市人大:“现场督办”使建议办理“实打实”  
48 湘潭市人大:让委员审议发言都能“说到点子上”  
49 衡阳市人大:建“执法档案”成司法监督“抓手”  
50 常德市人大:立法必须严守程序“不可任性”  
51 郴州市人大:把更多民意基础“夯入”立法过程  
52 怀化市人大:“问题清单”让视察检查“针针入穴”  
53 益阳市人大:预算初审引入“询问”令监督更精准  
53 娄底市人大:预算监督不能漏了“结余资金”

## 泛读

- 史话 54 古代官员考绩之法,中看不中用/刘绪义  
随笔 55 读书的意义/张云亭

## 资讯

- 04 要闻



请扫码关注“西交民巷23号”

中央国家机关举报网站: zygjjg.12388.gov.cn



### 张德江与阿尔及利亚国民议会议长哈利法举行会谈

新华社北京12月2日电（记者 王慧慧）全国人大常委会委员长张德江2日在人民大会堂与阿尔及利亚国民议会议长哈利法举行会谈。

张德江说，中国同阿尔及利亚是兄弟、是朋友。在争取民族解放、谋求国家振兴的事业中，两国始终真诚相待、相互理解、相互支持，结下深厚友谊，建立牢固互信。2014年，习近平主席与布特弗利卡总统决定，建立中阿全面战略伙伴关系，标志着两国关系进入新的发展阶段。中方将坚持“真、实、亲、诚”对非工作方针和正确义利观，全方位推进中阿合作，共同推动中国和非洲、中国和阿拉伯国家关系进一步发展。

张德江说，中国全国人大和阿尔及利亚国民议会在各自国家政治生活中占有重要地位，在推动两国关系中发挥着独特作用。希望双方进一步提高合作水平，为促进中阿友好合作、实现共同发展多作贡献。一是巩固互信，加大相互支持。加强各层次友好往来，增进对彼此国情和政治制度的了解和理解，尊重对方核心利益和重大关切，夯实两国关系政治基础。中方坚定支持阿尔及利亚为维护国家稳定、发展经济所作的努力。二是抓住机遇，深化互利合作。加强信息沟通，帮助对方企业更好地了解本国的法律法规、市场情况、社会风俗，同时从法律和政策层面不断完善投资与合作环境，为两国务实合作可持续发展创造条件。三是密切交流，促进治理互鉴。加强在推动经济转型升级、保障改善民生等方面的信息交流并分享经验，为深化改革、实现各自发展目标发挥积极作用。

哈利法说，阿中关系历久弥坚，两国友好深入人心。阿方祝贺中国共产党十八届六中全会不久前成功召开，赞赏中国在经济社会发展方面取得巨大成就，期待深化阿中各领域互利合作。阿尔及利亚国民议会愿与中国全国人大加强友好交往，为两国关系发展注入新的活力。

全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨参加会谈。

### 张德江会见塞拉利昂总统科罗马

新华社北京12月1日电（记者 王慧慧）全国人大常委会委员长张德江1日在人民大会堂会见了塞拉利昂总统科罗马。

张德江说，中塞建交45年来，政治高度互信，合作不断深化，两国始终保持真诚友好，团结互助。中国全国人大重视发展同塞拉利昂议会的友好关系，愿加强双方各层次密切交往，开展立法、治国理政经验交流，完善互利合作的政策和法律环境，促进人文交流和地方、民间往来，巩固两国友好的社会基础，推动习近平主席提出的中非“十大合作计划”在塞拉利昂更多落地，推动两国元首此次达成的重要共识转化为务实合作成果，造福两国和两国人民，促进中塞关系深入发展。

科罗马说，感谢中国政府 and 人民对塞拉利昂抗击埃博拉疫情给予的大力支持。中国是塞拉利昂真正的朋友，塞方将继续致力于加强塞中友好，深化双方在基础设施、农业、卫生、教育等领域的交流合作。

王晨参加会见。

### 张德江会见香港“帮港出声”访京团

新华社北京11月29日电（记者 查文晔）中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江29日下午在人民大会堂会见了以周融为团长的香港“帮港出声”访京团。

张德江认真听取了访京团的情况介绍，充分肯定“帮港出声”的工作，勉励他们秉承为香港普通市民发声的宗旨，积极反映民情，广泛凝聚民意，弘扬爱国爱港主旋律，不断增强社会正能量。他强调，中央政府坚定不移维护国家主权、安全、发展利益和香港长期繁荣稳定，希望广大香港同胞旗帜鲜明地反对“港独”，共同维护香港社会政治稳定，切实把握国家发展机遇，凝心聚力谋发展、促和谐，推动香港“一国两制”实践不断向前发展。

### 张德江会见老挝总理通伦

新华社北京11月28日电（记者 侯丽军）全国人大常委会委员长张德江28日在人民大会堂会见了老挝总理通伦。

张德江说，近年来中老关系不断向深层次、高水平发展。今年是中老建交55周年，习近平主席与本扬主席两次会晤，就深化中老全面战略合作达成新的重要共识。两国积极开展“一带一路”建设和产能投资合作，在国际和地区事务中保持密切配合，两国友好更加深入人心。中国全国人大重视发展同老挝国会的友好关系，愿同老方继续保持多层次密切交往，落实好两国元首达成的重要共识，加强治国理政和立法工作经验交流，促进经贸合作，深化人文交流，为中老关系发展做出更大贡献。

通伦表示，老方愿同中方一道努力，落实两国元首共识，深化务实合作，加强两国立法机关交流，促进两国关系发展。

王晨参加会见。

### 张德江在四川调研时强调

#### 发扬民主集思广益制定好民法总则

新华社成都11月24日电（记者 崔清新）中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江11月21日至23日



在四川省就制定民法总则进行调研并召开座谈会。他强调,要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,以高度的政治责任感和对人民负责的历史使命感,发扬民主、集思广益,制定好民法总则,为编纂好民法典打下坚实基础。

张德江先后到宜宾、成都,听取对民法总则草案的意见和建议。他说,民法典是我国社会主义法律体系中重要的基本法律,与老百姓的切身利益密切相关,是规范社会生产生活关系的总规矩。民法总则在民法典中具有统领作用,一定要确保质量。全国人大常委会已经两次审议,还需要进一步精细打磨,不断完善。张德江来到李庄镇同济社区、郫县青杠树村、青羊区同怡社区,了解村民委员会、居民委员会和社区的工作情况。他说,基层群众自治组织直接与老百姓打交道,明确其民事主体地位,是制定民法总则和修改相关法律需要研究的重要课题。只有作出符合中国国情的科学规定,才能使它们更好地发挥组织群众、服务群众的重要作用。

在丝丽雅、川茶、千行等企业,张德江就企业等民事主体在经济活动中的权利义务问题同企业负责人交流座谈。他说,民法总则的一个重要任务,就是要保护广大人民群众和企业的产权等各种权利。在享有权利的同时,也应当承担相应的义务,并在权益受到侵害时获得法律保护。在奥泰、亚信等企业,张德江围绕知识产权保护情况进行座谈。他说,随着互联网和信息技术迅猛发展,必须制定更加有力有效的法律规定,切实加强加强对知识产权的保护,让民事法律在推动经济社会发展中发挥更大的作用。

张德江在成都主持召开座谈会,11个省(区、市)人大常委会负责同志、部分全国人大代表、法律工作者及专家学者参加了会议。张德江指出,制定民法总则必须坚持从国情和实际出发,贯彻和体现宪法精神和宪法原则,恪守以民为本、立法为民的理念,坚持问法于民,切实做好顶层设计、制度安排。一要正确处理好继承和发展的关系,全面总结我国民事立法的好经验好做法,坚持已被实践证明可行的民事法律规定,突出解决社会生活中出现的新问题,使民法总则在现行法律基础上得到完善、发展、提高。二要正确处理好民法总则与民法典各分编的关系,切实把握好民法总则谋篇布局、提炼归纳,为民法典各分编提供正确指引、科学衔接。三要正确处理好民法与行政法、经济法、社会法等其他法律部门的关系,切实做到分工明确清晰、相互协作配合,为加快建设中国特色社会主义法治体系作出新的贡献。

## 吉炳轩会见马达加斯加客人

新华社北京11月28日电 全国人大常委会副委员长吉炳

轩11月28日在人民大会堂会见了马达加斯加国民议会副议长、马中友好小组主席埃拉法一行。

## 向巴平措访问南非

新华社开普敦11月29日电 应南非国民议会邀请,全国人大常委会副委员长向巴平措于11月29日在开普敦会见南全国省级事务委员会主席莫迪塞,并与国民议会副议长策诺利共同主持中南立法机关定期交流机制第四次会议。

向巴平措表示,当前中南关系保持强劲发展势头,处于历史最好时期。两国立法机关友好交流与合作日益密切,定期交流机制运行顺畅。双方正在以落实两国领导人重要共识和中非合作论坛约翰内斯堡峰会成果为重要抓手,不断深化包括立法机关在内的各领域合作,加强治国理政经验交流,推动中南全面战略伙伴关系再上新台阶。

南方高度评价双边关系,强调愿同中方增进政治互信,深化务实合作,提升两国立法机关交流合作水平,不断扩大双方共同利益,促进南中、非中共同发展。

与会双方代表还就共同关心的问题交换了意见。

## 艾力更·依明巴海出席中国 — 秘鲁建交45周年招待会

新华社北京11月28日电 中国人民对外友好协会11月28日在京举办庆祝中华人民共和国与秘鲁共和国建交45周年招待会。全国人大常委会副委员长艾力更·依明巴海、秘鲁驻华大使卡洛斯·卡普纳伊出席。

## 专门研究地方立法的学术期刊《地方立法研究》面世

本刊讯 专门研究地方立法的学术期刊——《地方立法研究》杂志于12月4日正式创刊。该刊由广东省人大常委会和中山大学主办。

在日前举行的《地方立法研究》杂志座谈会暨编委会会议上,全国人大法律委员会主任委员乔晓阳指出,《地方立法研究》的创刊正当其时,要坚持问题导向,针对新老问题交织等情况,及时梳理地方立法过程中急需解决的问题,切实指导立法法修改后新获立法权的地方依法行使立法权。广东省人大常委会副主任刘悦伦主持了这次会议。中山大学法学院院长、《地方立法研究》主编黄瑶汇报了期刊筹备情况、今后办刊思路和首刊组稿、定稿情况。

# 习近平对“五四宪法”历史资料陈列馆作出重要指示强调 普及宪法知识增强宪法意识 弘扬宪法精神推动宪法实施



12月4日,全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨在浙江杭州出席“五四宪法”历史资料陈列馆开馆仪式。图为王晨副委员长兼秘书长宣布开馆。摄影/李杰

新华社杭州12月4日电 在第三个国家宪法日到来之际,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平作出重要指示强调,宪法是国家的根本

法,是治国安邦的总章程,是党和人民意志的集中体现。坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。中国共产党领导人民制定

了“五四宪法”。设立“五四宪法”历史资料陈列馆,对开展宪法宣传教育、增强社会主义民主法治意识、推动尊法学法守法用法具有重要意义。开展宪法宣传教育是全面依法治国的重要任务。“五四宪法”历史资料陈列馆要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,努力为普及宪法知识、增强宪法意识、弘扬宪法精神、推动宪法实施作出贡献。

12月4日,“五四宪法”历史资料陈列馆在浙江省杭州市开馆,开馆仪式上宣读了习近平重要指示。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨,浙江省有关负责同志出席开馆仪式。

杭州是中华人民共和国第一部宪法“五四宪法”起草地。“五四宪法”历史资料陈列馆收藏了大量珍贵文物、文献资料和历史档案。★

## 国家宪法日座谈会在杭州举行

新华社杭州12月4日电 12月4日是第三个国家宪法日,全国人大常委会办公厅、中央宣传部、司法部、浙江省人大常委会在杭州共同举办2016年国家宪法日座谈会。全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨出席并讲话。

会议学习了习近平总书记系列重要讲话特别是关于宪法的重要讲话精神,学习了习近平总书记对“五四宪法”历史资料陈列馆的重要指示精神。王晨

在讲话中介绍了党的十八大以来全国人大常委会推动宪法贯彻实施的情况,强调宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,站在全面依法治国的战略高度,进一步加强宪法宣传教育,大力弘扬宪法精神,推动宪法全面贯彻实施。要进一步加强宪法实施和监督工作,切实保证宪法全面贯彻实施。要进一步学习好宣传好宪法,在

全社会牢固树立宪法权威。

座谈会上,中央宣传部、司法部、浙江省人大常委会、全国人大常委会法工委、中央党史研究室、中央文献研究室、中央档案馆、教育部、中国法学会、杭州市人大常委会等单位负责人,结合回顾我国宪法制度的发展历程,就贯彻实施宪法、学习宣传宪法、维护宪法权威作了发言。有关方面负责同志和部分专家学者约100人参加座谈会。★



# 普及宪法知识增强宪法意识 弘扬宪法精神推动宪法实施

——在 2016 年国家宪法日座谈会上的讲话

全国人大常委会副委员长兼秘书长 王 晨

(2016 年 12 月 4 日)



全国人大常委会副委员长兼秘书长王晨在 2016 年国家宪法日座谈会上讲话。摄影/李杰

同志们：

在第三个国家宪法日到来之际，“五四宪法”历史资料陈列馆开馆，我们在新中国第一部宪法起草地浙江杭州举行国家宪法日座谈会，具有特殊的意义。习近平总书记作出重要指示

强调，宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，是党和人民意志的集中体现。中国共产党领导人民制定了“五四宪法”。设立“五四宪法”历史资料陈列馆，对开展宪法宣传教育、增强社会主义民主法治意识、推动尊法学法守法用

法具有重要意义。开展宪法宣传教育是全面依法治国的重要任务。“五四宪法”历史资料陈列馆要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，努力为普及宪法知识、增强宪法意识、弘扬宪法精神、推动宪法实施作出贡献。习近

平总书记的重要指示,对深刻认识宪法的重要地位、加强新形势下宪法宣传教育、推动宪法全面贯彻实施指明了方向、提供了遵循。我们一定要认真学习、深刻领会、坚决贯彻落实。

1953年12月,毛泽东同志率领宪法起草小组部分成员,来到杭州西子湖畔,夙兴夜寐,呕心沥血,历时77个日日夜夜,研究起草新中国第一部宪法草案初稿。1954年9月20日,一届全国人大一次会议一致通过《中华人民共和国宪法》,即“五四宪法”。1982年12月4日,五届全国人大五次会议通过的我国现行宪法,是对“五四宪法”的继承和发展。为纪念中国共产党领导人民制定“五四宪法”,在中央有关部门的大力支持下,浙江省、杭州市精心筹建,设立了“五四宪法”历史资料陈列馆,收藏、陈列了大量珍贵文物、文献资料和历史档案,为全国人民了解宪法、学习宪法、尊崇宪法,为更好开展宪法宣传教育,提供了一个新场所、新平台。衷心感谢浙江省委、省人大和杭州市委、市人大为我国法治建设所做的工作和贡献。座谈会前,全体与会同志怀着崇敬的心情,参观了“五四宪法”历史资料陈列馆,受到了一次生动深刻的宪法教育。毛泽东等老一辈无产阶级革命家的不朽功绩永存史册,伟大精神激励人民。我们一定要牢记习近平总书记的要求,不忘初心、继续前进,继承和发扬光荣传统,为建设社会主义法治国家努力奋斗。

刚才,10位领导同志结合各自工作,就贯彻实施宪法、学习宣传宪法、维护宪法权威作了发言,讲得很好。下面,结合深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话特别是其中关于宪法的重要讲话精神,学习贯彻习近平总书记对“五四宪法”历史资料陈列馆作出的重要指示精神,我就党的十八大以来全国人大常委会推动宪法贯彻实施的情况和加强宪法宣传教育,讲几点意见。

宪法作为国家的根本法,具有最高的法律地位、法律权威、法律效力,具有

根本性、全局性、稳定性、长期性。新中国成立60多年特别是改革开放30多年来,我国宪法以其至上的法制地位和强大的法制力量,有力地保障了人民当家作主,有力地促进了改革开放和社会主义现代化建设,有力地推动了社会主义法治国家进程,有力地促进了人权事业发展,有力地维护了国家统一、民族团结、社会稳定,对我国经济、政治、文化、社会生活产生了极为深刻的影响。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视宪法实施。2012年12月4日,习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中指出:“全面贯彻实施宪法,是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。”“我们要坚持不懈抓好宪法实施工作,把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。”党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出,“坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政”,并对健全宪法实施和监督制度作出重大部署。习近平总书记深刻指出:“法治权威能不能树立起来,首先要看宪法有没有权威。必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧抓好,切实在宪法实施和监督上下功夫。”2014年首个国家宪法日来临之际,习近平总书记作出重要指示,强调“要以设立国家宪法日为契机,深入开展宪法宣传教育,大力弘扬宪法精神,切实增强宪法意识,推动全面贯彻实施宪法,更好发挥宪法在全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国中的重大作用。”

保证宪法全面贯彻实施,全国人大常委会负有重要而不可替代的职责。党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,全国人大常委会自觉恪守宪法原则,认真履行宪法使命,通过加强和改进立法保证宪法确立的制度和原则得到落实,通过加强和改进监督促进“一府两院”依法行政、公正司法,

特别是贯彻落实党中央重大决策部署,依法开展与宪法实施直接相关的工作,大力弘扬宪法精神,坚决维护宪法权威,有力推进了宪法全面贯彻实施。

一是,2014年11月1日,十二届全国人大常委会第十一次会议审议通过关于设立国家宪法日的决定,以立法形式将12月4日设立为国家宪法日,规定国家通过多种形式开展宪法宣传教育活动。2014年首个国家宪法日,全国人大常委会办公厅、中央宣传部、司法部共同举办“深入开展宪法宣传教育大力弘扬宪法精神”座谈会。张德江委员长出席座谈会并发表讲话,强调新形势新任务迫切要求我们加强宪法宣传教育,推动宪法宣传教育常态化、长效化,使宪法精神深入人心,以宪法精神凝聚力量,并对深入开展宪法宣传教育、全面贯彻实施宪法、维护宪法法律权威提出明确要求。2015年第二个国家宪法日,全国人大常委会办公厅、中央宣传部、中央直属机关工委、中央国家机关工委、司法部共同举办“弘扬宪法精神、加强宪法实施”报告会。李建国副委员长主持报告会并讲话,强调要自觉尊崇宪法,牢固树立宪法权威;学习宪法文本,准确把握宪法的核心要义;深入宣传宪法,切实增强宪法意识;贯彻宪法,推动宪法全面实施。2016年4月28日,十二届全国人大常委会第二十次会议又审议通过关于开展第七个五年法治宣传教育的决议,强调要在全社会普遍开展宪法宣传教育,弘扬宪法精神,树立宪法权威。

二是,2015年7月1日,十二届全国人大常委会第十五次会议审议通过关于实行宪法宣誓制度的决定,以国家立法形式建立了我国的宪法宣誓制度,明确规定:“各级人民代表大会及县级以上各级人民代表大会常务委员会选举或者决定任命的国家工作人员,以及各级人民政府、人民法院、人民检察院任命的国家工作人员,在就职时应当公开进行宪法宣誓。”自2016年1月1日决定施行以来,全国人大常委会委员长会议已先后





12月4日，全国人大常委会办公厅、中央宣传部、司法部、浙江省人大常委会在杭州共同举办2016年国家宪法日座谈会。摄影/李杰

组织5次宪法宣誓仪式，20名由全国人大常委会决定任命的国家工作人员在就职时公开宣誓。国务院、最高人民法院、最高人民检察院以及各省、自治区、直辖市，也依法组织开展了宪法宣誓活动。宪法宣誓制度全面贯彻实施，有力地激励和教育了国家工作人员忠于宪法、遵守宪法、维护宪法。

三是，为纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年，根据宪法第67条第17项和第80条的规定，2015年8月29日，十二届全国人大常委会第十六次会议审议通过关于特赦部分服刑罪犯的决定，国家主席习近平发布特赦令，对参加过中国人民抗日战争、中国人民解放战争等4类部分服刑罪犯实

行特赦。这是新中国成立以来第八次，也是改革开放以来第一次实行特赦，是实施宪法规定的特赦制度、贯彻全面依法治国和体现人道主义精神的新实践。据了解，共有三万一千五百多名罪犯得到特赦。

四是，根据宪法第67条第16项的规定，全国人大常委会组织起草并审议通过国家勋章和国家荣誉称号法，明确了国家勋章和国家荣誉称号的设立、授予对象、授予程序等最主要、最基本的制度。这部重要法律为建立党和国家功勋荣誉表彰制度体系奠定了法治基础，对于依法褒奖作出突出贡献的杰出人士，培育和弘扬社会主义核心价值观，增强中国特色社会主义事业的凝聚力和号召

力，具有十分重大的意义。

五是，贯彻落实党中央关于依纪依法严肃查处辽宁拉票贿选案的决策部署，全国人大常委会根据宪法精神、有关法律规定和原则，作出创制性安排。2016年9月13日，十二届全国人大常委会依法临时召开第二十三次会议，确定辽宁省45名拉票贿选的全国人大代表当选无效，作出关于成立辽宁省十二届人大七次会议筹备组的决定，坚决维护了人民代表大会制度和社会主义民主法治的权威和尊严。

地方各级人大及其常委会认真履行宪法赋予的职责，保证宪法法律在本行政区域内得到遵守和执行，为维护宪法法律的权威和尊严作出了积极贡献。

同志们,宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。习近平总书记深刻指出:“宪法与国家前途、人民命运息息相关。维护宪法权威,就是维护党和人民共同意志的权威。捍卫宪法尊严,就是捍卫党和人民共同意志的尊严。保证宪法实施,就是保证人民根本利益的实现。只要我们切实尊重和有效实施宪法,人民当家作主就有保证,党和国家事业就能顺利发展。”我们要深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,站在全面依法治国的战略高度,进一步加强宪法宣传教育,大力弘扬宪法精神,推动宪法全面贯彻实施,建设社会主义法治国家。

一要始终坚持党的领导,坚持正确政治方向,坚定坚持和发展中国特色社会主义。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党的领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党的领导。我国宪法确立了在历史和人民选择中形成的中国共产党的领导地位。坚持党的领导,是切实尊重和有效实施宪法的根本要求,是党和国家根本所在、命脉所在,是全国各族人民命运所系、幸福所系。要坚定坚持中国共产党的领导,坚决维护以习近平同志为核心的党中央的权威和集中统一领导,坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面。要坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,坚定不移坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,以保证人民当家作主为根本,以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标,扩大社会主义民主,发展社会主义政治文明。我国宪法以国家根本法的形式,确立了中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度的发展成果,反映了我国各族人民的共同意志和根本利益,成为新时期党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在国家法制上的最高体现。现行宪法施行30多年的实践充分证明,我国宪法是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法,

是充分体现人民共同意志、充分保障人民民主权利、充分维护人民根本利益的好宪法,是推动国家发展进步、保证人民创造幸福生活、保障中华民族实现伟大复兴的好宪法,是我们国家和人民经受住各种困难和风险考验、始终沿着中国特色社会主义道路前进的根本法制保证。要坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,矢志不移坚持和发展中国特色社会主义。

二要进一步加强宪法实施和监督工作,切实保证宪法全面贯彻实施。法律是治国之重器,良法是善治之前提。要坚定不移走中国特色社会主义法治道路,围绕建设中国特色社会主义法治体系,完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,着力加强重点领域立法,通过完备的法律规范体系推动和加强宪法实施,实现国家和社会生活制度化、法治化,把国家各项事业、各项工作纳入法治轨道。要抓住提高立法质量这个关键,深入推进科学立法、民主立法,遵循和把握立法规律,充分发挥立法机关在表达、平衡、调整社会利益方面的重要作用,使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。要坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治,实现立法和改革决策相衔接,以良法促进发展、保证善治,更好发挥立法的引领和推动作用。备案审查制度是一项宪法性制度,是具有中国特色的宪法监督制度。经过多年努力,我国各类法规、规章、司法解释和规范性文件都已纳入备案审查范围,实行有件必备、有备必审、有错必纠。要完善全国人大及其常委会宪法监督制度,进一步加强备案审查制度和能力建设,加快建立全国统一的备案审查信息平台,对违反宪法法律的法规、规章、司法解释和规范性文件,加大监督纠正力度,坚决维护社会主义法治的统一、尊严和权威。

三要进一步学习好宣传好宪法,在全社会牢固树立宪法权威。习近平总书记在对“五四宪法”历史资料陈列馆作

出的重要指示中强调:“开展宪法宣传教育是全面依法治国的重要任务。”要认真贯彻落实习近平总书记重要指示精神,按照党中央部署要求和全国人大常委会相关决定决议,把开展宪法宣传教育作为全面依法治国的重要任务抓紧抓好,增强社会主义民主法治意识,推动全社会尊法学法守法用法。要普及宪法知识,重点学习宣传宪法确立的国家的根本制度和根本任务、国家的领导力量和指导思想、根本政治制度、基本政治制度、基本经济制度、公民的基本权利和义务等内容,使宪法深入人心、走入群众,成为全体公民一体遵循的行为规范和根本的活动准则。要把宪法同中国近代以来发生的历史巨变、同我们正在做的事情、同我们将要做的事情紧密联系起来,与时俱进讲好中国宪法故事,在历史的启迪和传承中弘扬宪法精神,增强全社会宪法自信和宪法自觉。要抓住领导干部这个“关键少数”,依法落实宪法宣誓制度,切实增强国家公职人员特别是各级领导干部的宪法意识和宪法观念,自觉恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命,不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。要认真开展国家宪法日活动,深入开展法治宣传教育,努力在全社会形成尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法的良好风尚,为全面贯彻实施宪法打牢思想基础。

同志们,让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,牢固树立“四个意识”特别是核心意识、看齐意识,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,全面贯彻实施宪法,大力弘扬宪法精神,坚决维护宪法权威,为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,实现“两个一百年”奋斗目标,实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的贡献! ★



# 贯彻六中全会精神 推进全面从严治党

## ——2016年全国人大机关党风廉政宣传教育周活动侧记

文/本刊记者 沈晓冲



2016年11月28日,全国人大机关召开“2016年全国人大机关党风廉政宣传教育周动员会”,全国人大常委会副委员长兼秘书长、机关党组书记王晨同志出席会议并作动员讲话。摄影/毕楠

为深入学习贯彻党的十八届六中全会精神,坚定不移推进全面从严治党,根据机关党风廉政建设总体部署,按照常委会领导和机关党组的要求,全国人大机关于2016年11月28日至12月2日开展以“贯彻六中全会精神,推进全面从严治党”为主题的党风廉政宣传教育周活动。全国人大常委会副委员长兼秘书长、机关党组书记王晨对此次活动高度重视,出席会议并作动员讲话。

此次党风廉政宣传教育周活动的举办,正值全党上下深入学习贯彻党的十八届六中全会精神、“两学一做”学习教育持续推进,以及全国人大机关正在开展巡视整改工作。因此,在机关内部

引起强烈反响,广大党员干部积极踊跃参加。

### 深入学习贯彻六中全会精神 切实担负起全面从严治党主体责任

11月28日,机关召开“2016年全国人大机关党风廉政宣传教育周动员会”,常委会副委员长兼秘书长、机关党组书记王晨同志出席会议并作动员讲话,机关党组副书记、常委会副秘书长信春鹰同志主持会议并讲话,常委会副秘书长、机关党组成员、中央宣讲团成员沈春耀同志就深入学习贯彻党的十八届六中全会精神作专题辅导报告。机关党组成员、行政关系在全国人大机关的部

党员领导干部、机关局处级党员干部600多人参加了会议。

王晨同志在动员讲话中指出,党风廉政宣传教育周活动是机关党风廉政建设的一项有特色的制度性安排。今年的党风廉政宣传教育周活动以“贯彻六中全会精神、推进全面从严治党”为主题,对于深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,贯彻落实党中央关于全面从严治党的部署要求,推动巡视整改工作取得扎实成效,具有十分重要的意义。他强调,深入学习贯彻党的十八届六中全会精神,是全国人大机关当前和今后一个时期的重要政治任务。机关党组和机关各单位要把学习贯彻工作不断引向

深入,切实把思想和行动统一到习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署上来,认真贯彻落实好党的十八届六中全会精神,把全国人大机关党的建设和各项工作提高到一个新水平。

王晨同志强调,机关全体党员干部要牢固树立“四个意识”特别是核心意识、看齐意识,坚决维护以习近平同志为核心的党中央的权威。要认真贯彻执行《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》,逐条逐项深刻领会,内化于心、外化于行,学深悟透、融会贯通,约束规范自己的行为,努力营造风清气正的政治生态。机关各级党组织及其负责人、党员领导干部要强化主体责任意识,做到知责尽责。要严格制度执行,把责任压紧压实。机关纪检部门要加大对问责力度,以问责倒逼主体责任落实。王晨同志在讲话中还对做好巡视整改工作提出了明确要求,机关党组和机关各单位要坚决贯彻习近平总书记关于巡视工作的重要讲话精神和张德江委员长的指示精神,抓好巡视整改各项工作。要落实整改责任,做到条条要整改、件件有着落。要加强统筹协调,强化督促检查。运用好巡视成果,健全长效机制,以巡视整改为契机,全面加强机关党的建设。要把巡视整改工作同党风廉政宣传教育结合起来,把解决具体问题与构建长效机制结合起来,认真做好十二届全国人大五次次会议组织筹备和常委会会议服务工作,努力提高立法、监督、代表、对外交往等服务保障工作水平,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

2016年11月29日上午,全国人大机关组织签订《党风廉政建设责任书》和专题报告会。常委会副秘书长、机关党组成员沈春耀同志主持,常委会副秘书长、机关党组成员、机关党委书记窦树华同志代表机关党委与机关各单位党政主要负责同志签订责任书。签订仪式后,中央纪委驻全国人大机关纪检组组长、机关党组成员张立军同志作专题报告。机关党组成员、行政关系在全国人大机关

的部级党员领导干部、机关局处级党员干部约600人参加会议。

### 内容丰富、形式多样, 在机关内部引起强烈反响

“党风廉政宣传教育周活动”在全国人大机关已举办过8次。与以往相比,此次党风廉政宣传教育周活动主题突出、特色鲜明、内容丰富、形式多样。据全国人大机关党委副书记兼纪委书记李庆介绍,本次党风廉政宣传教育周以召开动员会、举办辅导报告、举办基层党组织书记培训班、签订《党风廉政建设责任书》、观看警示教育片《永远在路上》、组织集中学习、加强廉政风险防控工作、召开专题组织生活会等多种活动形式扎实开展。在内容上,把学习贯彻党的十八届六中全会精神与完成好整改任务紧密结合,与“两学一做”学习教育紧密结合,与落实“两个责任”紧密结合,内容丰富、形式多样,切实收到了良好的效果,得到了机关党员干部的一致认可。

“听了王晨副委员长兼秘书长以及信春鹰、沈春耀、张立军、窦树华等领导同志的讲话,自己对党的十八届六中全会精神有了更加全面、系统、深刻的认识,对担负起全面从严治党主体责任有了更强的使命感、责任感和紧迫感。”全国人大教科文卫委员会办公室副主任、党支部书记周敏说,“今后,我们要进一步深入学习贯彻党的十八届六中全会精神,切实担负起全面从严治党主体责任,按照机关党组和党委的要求,认真做好巡视整改措施的落实,在本支部打造风清气正的良好政治生态。”

“这次听了张立军同志以案说法的辅导报告,更加深刻认识到,全面从严治党,就要同一切弱化先进性、损害纯洁性的问题作斗争,祛病疗伤、激浊扬清,以自我革命的政治勇气,着力解决党自身存在的突出问题,不断增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力。要把完成工作任务看成自己的神圣使命,奉献于这个崇高的职业和岗位,要时刻把准则条例

放在心上,不忘初心勇担当。继续前进多奉献,‘四个自信’来武装。”全国人大常委会办公厅联络局副局长陈庆立说。

离退休干部局局长杨瑞雪说:“这次教育周活动在历年成功举办的基础上,又赋予了适应新形势的内涵。”一是主题鲜明,全部的学习、警示教育内容紧紧围绕“贯彻六中全会精神,全面从严治党”这一中心内容展开。二是聚焦机关巡视整改工作的强力推进,且成效显著。三是几位报告人的主讲内容丰富、有新意,既有对党建理论、政治学方面的探究,又有很接地气的党建工作经验谈,几场辅导报告听下来,受到很大启发和教育。教育周活动的学习、警示教育后效影响巨大。

全国人大常委会港澳基本法委员会办公室处长王磊说:“认真聆听了王晨、春耀、立军等领导同志丰富详实、精彩生动、深入浅出的廉政教育课,观看了廉政教育片,感觉受益匪浅,深刻认识到做一名合格的常委会港澳战线工作人员任重道远,也更加意识到人生除了金钱还有更重要的东西。我将时刻注意自己的言行举止,遵守党纪国法、严于律己、廉洁奉公,做一名忠诚、担当、干净的国家公务员。”

此次党风廉政宣传教育周活动,不仅使一些处局级以上领导干部深受教育,一些刚入职的年轻党员也同样受到一次党性洗礼。郭渐蒙是2015年通过公开遴选进入全国人大机关的公务员,她深有感触地说:“这一周的党风廉政教育使我收获很大,对于廉洁从政也有了更多更深入的思考。虽然在基层工作时也参加过廉政教育学习,但是以往认为自己作为一名普通党员,位低权轻,没有廉政风险,对于党风廉政学习不够重视。而这一周认真的学习使我的思想有了转变,认识到党风廉政教育并非只针对某些层级的领导干部,它对于每一名党员都具有重要意义,无关权位。每一名党员都是党组织的机体细胞,党组织是否有战斗力、凝聚力,很大程度上取决于每位党员的组织纪律性如何,只有每一名党员都做到廉洁自律,我们的党组织才是



无坚不摧的战斗堡垒。”

“本次党风廉政宣传教育周活动，不仅是一次集中、深刻的党性教育，对于我们青年党员，更具有统一思想、深化认识、指明方向的重大意义。”全国人大财政经济委员会经济室干部张津铭说，“加强党性修养，规范自身行为，把准则和条例内化在青年党员的灵魂血脉中，体现在工作生活上，落实在一言一行里，这些都促使我进一步做好本职工作，提高工作水平，努力做一名让党和人民满意的人大工作人员。”

### 把基层党组织书记培训 纳入教育周活动日程

#### 群策群力推进基层党建工作扎实开展

为推进全面从严治党要求向基层延伸，教育周期间举办了基层党组织书记培训班，围绕学习全会精神，研讨进一步落实全面从严治党主体责任，并就加强基层党组织工作进行培训。其间，专门邀请了中央纪委驻全国人大机关纪检组副组长张雯同志、中央国家机关工委宣传部部长张璐同志就落实“两个责任”和做好支部工作作辅导讲座。还组织了分组讨论、大会交流发言，并集中展示、相互检查“三会一课”、党费收缴等记录。

此次培训在基层党组织书记中引起强烈反响，大家一致认为，把基层党组织书记培训纳入党风廉政宣传教育周活动中，是一次新的探索和尝试。此次培训具有很强的针对性和实效性，既是一次督促检查，也是一次相互交流。通过培训对党的十八届六中全会精神有了更加深刻的认识，对履行全面从严治党主体责任有了更加准确的把握，对做好支部工作有了更加清晰的思路。

书记们纷纷表示，要进一步增强做好党建工作的自觉性，要把党建工作放在更加重要的位置上，以这次培训为契机，把机关党建工作提高到一个新的水平。

全国人大环境与资源保护委员会党支部副书记王勇说：“将以党风廉政宣传教育周学习为激励和鞭策，努力建



2016年11月30日，全国人大机关各基层党组织书记围绕学习贯彻党的十八届六中全会精神做好基层党组织工作进行分组讨论。摄影/樊如钧

设学习型支部，着力加强政治思想和理论学习；坚持民主集中，凝结共识、凝聚合力，增强全体党员干部的责任意识，推进支部工作科学化、民主化，认真学习并严格执行党纪党规，强化建章立制，严格制度落实，加强纪律教育，强化日常监督；创新组织方式和工作方法，坚持将推进全面从严治党和加强立法监督工作紧密结合，抓思想促工作，不断强化党支部战斗堡垒作用，以实际行动深入贯彻落实党的十八届六中全会精神。”

全国人大常委会办公厅联络局副局长陈庆立说：“作为基层党支部副书记，在日常工作中，要坚决贯彻落实党的路线方针政策，贯彻党的重大战略决策部署，围绕党和国家的中心工作，做好本职工作，为全国人大代表履职提供高质量的参谋服务。”

人民大会堂管理局警卫处党支部书记邱丰产表示，作为一名基层党组织书记，阵地虽小使命光荣，同时责任也重大。今后一要做好基层党组织工作，二要落实主体责任，三要严格组织生活，四要定期讲好党课。

全国人大常委会副秘书长、机关党组成员、机关党委书记窦树华在总结会上说：“这次基层党组织书记培训，是根据今年机关党建工作要点和机关‘两学一做’学习教育的安排，结合巡视整改工作，专门组织安排的。虽然只有六个半天的时间，但学习主题明确、日程安排紧凑、培训内容丰富。既有动员学习，又有专题辅导；既有分组讨论，又有大会交流。还专门请各直属党委、总支、支部将‘两学一做’学习记录、‘三会一课’记录、党费收缴记录、党风廉政建设责任书等内容进行了集中宣传展示，既是一次督促检查，也是一次相互交流。”窦树华同志指出，基层党组织书记通过培训有三个方面收获：一是对党的十八届六中全会精神有了更加深刻的认识；二是对履行全面从严治党主体责任有了更加准确的把握；三是对做好支部工作有了更加清晰的思路。窦树华同志还强调，各级党组织要进一步组织好党的十八届六中全会精神的学习贯彻，继续开展好“两学一做”学习教育，抓紧落实中央巡视整改任务。✘



# 学习宣传宪法 维护宪法权威

## ——2016 年国家宪法日座谈会发言摘编

12月4日，全国人大常委会办公厅、中央宣传部、司法部、浙江省人大常委会在杭州共同举办2016年国家宪法日座谈会。座谈会上，中央宣传部、司法部、浙江省人大常委会、全国人大常委会法工委、中央党史研究室、中央文献研究室、中央档案馆、教育部、中国法学会、杭州市人大常委会等单位负责人，结合回顾我国宪法制度的发展历程，就贯彻实施宪法、学习宣传宪法、维护宪法权威作了发言。本刊将部分发言稿予以摘发，以飨读者。

### 大力弘扬宪法精神

文/中共中央宣传部副部长 鲁 炜

设立国家宪法日，充分体现了以习近平同志为核心的党中央坚持依法治国、依宪治国的坚定决心。我们要深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神特别是关于全面依法治国的重要论述，大力弘扬宪法精神、深入开展法治宣传，推动全社会树立宪法意识、法治意识，推动“七五”普法规划各项任务落到实处，为经济社会发展营造良好法治环境。

党的十八大以来，习近平总书记对全面依法治国多次作出重要论述，提出一系列新理念新思想新战略，强调全面依法治国是关系我们党执政兴国、关系人民幸福安康、关系党和国家长治久安的重大战略问题，是“四个全面”战略布局的重要组成部分；强调全面推进依法治国必须坚持中国共产党的领导，必须坚持人民主体地位，必须坚持法律面前人人平等，必须坚持依法治国和以德治国相结合，必须坚持从中国实际出发，坚定不移地走中国特色社会主义法治道路；强调依法治国首先是依宪治国，依法行政首先是依宪行政，新形势下，我们党要履行好执政兴国的重大职责，必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政；强调各级领导干部

要带头学习宪法和法律，带头厉行法治、依法办事。习近平总书记的重要论述，深刻回答了建设社会主义法治国家的重大理论和实践问题，为全面依法治国提供了科学理论指导和行动指南。我们要从推进国家治理体系和治理能力现代化的战略高度，深入学习宣传贯彻习近平总书记关于全面依法治国的重要论述，进一步增强责任感、使命感，增强主动性、创造性，为弘扬宪法精神、树立宪法权威，为建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家，做出新的更大贡献。

法治精神的培育、法律知识的普及，离不开良好的社会氛围。要综合运用媒体宣传、公益广告宣传等多种形式，大力开展全民普法特别是宪法宣传教育，深入宣传党的领导是宪法实施最根本保证，宣传宪法确立的国家根本制度、根本任务和我国的国体、政体，宣传公民的基本权利义务等宪法基本内容，宣传中国特色社会主义法律体系，广泛传播社会主义法治精神。各级各类媒体都要全面建立完善公益普法制度，拿出重要频道、重要版面、重要时段，运用新闻报道、言论评论、访谈节目、专题节目等形式深入开展宪法宣传、法治宣传，积极营造良好社会舆论环境。要集成全媒体资源、积聚全媒体力量，注重运用新媒体新技术，推进“互联网+法治宣传”行动，更好地运用“两微一端”开展宣传，不断增强宣传教育的吸引力、影响力。★



2016年12月4日,浙江省杭州市,参观者在“五四宪法”历史资料陈列馆里参观。图/视觉中国

## 突出学习宣传宪法

文/司法部副部长 赵大程

经中央同意,今天,全国人大常委会办公厅、中共中央宣传部、司法部、浙江省人大常委会在新中国首部宪法起草地——杭州市召开2016年国家宪法日座谈会,这对于大力弘扬宪法精神,进一步推动宪法贯彻实施,全面依法治国具有重大而深远的意义。

宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,是党和人民意志的集中体现。普及宪法知识、弘扬宪法精神是贯彻实施宪法的重要基础和前提,也是一项长期任务。今年上半年,中共中央、国务院转发的“七五”普法规划和全国人大常委会作出的关于开展第七个五年法治宣传教育的决议都明确要求把“突出学习宣传宪法”摆在首要位置。我们要认真贯彻落实中央决策部署,坚持在全社会普遍开展宪法教育,切实提高全体公民宪法意识,坚决维护宪法尊严,推动宪法全面实施。

党的十八大以来,习近平总书记站在坚持和发展中国特色社会主义全局的高度,对全面依法治国作了重要论述,对学习宣传贯彻宪法提出了明确要求。我们要认真学习领会、坚决贯彻落实习近平总书记重要讲话精神,在全社会普遍开展宪法教育。要结合党的十八届六中全会精神开展学习宣传,把学习宣传宪法与学习宣传党内法规有机结合起来,使全体公民深刻理解党的领导是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家最根本的保证。

突出学习宣传宪法,大力弘扬宪法精神。宪法确立了中国特色社会主义道路、中国特色社会主义制度,反映了全国

各族人民的共同意志和根本利益,是新的历史时期党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在国家法制上的最高体现。学习宣传宪法,弘扬宪法精神,首先要大力宣传党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治最根本的保证,在全社会牢固树立坚持党的领导、坚定不移走中国特色社会主义法治道路的宪法理念。大力宣传党的领导是宪法实施的最根本保证,宣传宪法确定的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体,这是全面推进依法治国的根本要求。弘扬法治精神,要让公民了解宪法的核心要义。大力宣传宪法确立的国家根本制度、根本任务,宣传公民的基本权利和义务等宪法基本内容,使宪法知识家喻户晓、宪法理念深入人心。弘扬宪法精神,要自觉维护宪法

法律权威和尊严。要在全社会牢固树立宪法法律至上的基本理念,教育引导一切组织和个人都必须以宪法为根本活动准则,把贯彻实施宪法法律贯穿于一切活动的始终,一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正。★

## 保护和传承好宪法的光辉历史

文/浙江省人大常委会副主任 茅临生

浙江杭州与“五四宪法”有着深厚的历史渊源。1953年12月28日至1954年3月14日,毛泽东主席率领宪法起草小组成员来到杭州,在北山街84号大院30号楼,历时77天,运筹帷幄,夙兴夜寐,主持起草了新中国第一部宪法草案初稿,为中华人民共和国第一部宪法的诞生奠定了重要基础,也给浙江省、杭州市留下了弥足珍贵的历史财富。切实保护和传承好中华人民共和国宪法史上影响深远的光辉历史片段,深入挖掘和利用好“五四宪法”起草保留下来的丰富历史遗存,是我们义不容辞的责任担当。

作为中华人民共和国第一部宪法的重要起草地,重温“五四宪法”起草和制定的光辉历史,隆重纪念国家宪法日,我们将认真贯彻习近平总书记的重要指示精神,深入贯彻习近平总书记对浙江提出的“秉持浙江精神,干在实处,走在前列,勇立潮头”的要求,不忘初心,继续前进,充分发挥“五四宪法”历史资料陈列馆的资源优势和阵地优势,在全面深化法治浙江建设的新征程中,宣传好、贯彻好、实施好宪法,

以法治浙江建设的生动实践,为法治中国建设提供浙江方案,努力走在全面依法治国的前列。

要始终不忘初心。63年前,毛泽东主席在启程赴杭州起草宪法的列车上说:“治国须有一部大法,我们这次去杭州就是为了集中精力办好这件治国安邦的大事。”毛泽东主席在杭州主持起草宪法初稿,每完成一稿都发回北京由中央领导同志讨论修改,再根据讨论意见反复进行修改完善。“五四宪法”的起草过程,是我们党老一辈领导人艰辛探索依宪治国的生动写照,体现了我们党领导人民制定宪法、依据宪法治国理政、保障宪法实施的重要执政理念。“五四宪法”所确立的我国社会主义政治制度,至今仍然是支撑社会主义民主法治建设的重要基石。历史总能给人以深刻启示。我们将紧紧结合新的历史条件和时代特征,切实建设好、管理好、利用好“五四宪法”历史资料陈列馆,引导人们理解“宪法是治国安邦总章程”的深刻道理,在全社会广泛凝聚恪守宪法原则、增强宪法意识、弘扬宪法精神的思想自觉,从“五四宪法”起草的光辉历史中,汲取发展社会主义民主法治的智慧和力量。✘

## 宪法的生命在于实施

文/全国人大常委会法工委副主任 郑淑娜

习近平总书记指出:“宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。”我国宪法规定,全国人大及其常委会担负着保证和监督宪法实施的重要职责,法制工作委员会作为全国人大常委会的工作机构,在全国人大常委会领导下开展有关法律案的起草、修改、研究及审议服务工作,对行政法规、地方性法规和司法解释的合法性进行研究提出意见,当好全国人大及其常委会的参谋助手,我们深感责任重大,使命光荣。保证宪法的实施,就立法工作而言,我们感到主要要加强两个方面的工作:

——以完备的法律推动宪法实施,保证宪法确定的制度和原则得到落实。完备的法律就要求国家生活各方面的重要法律应当齐全、法律应当适应经济社会发展需要,法律之间协调统一。这就要求:一是宪法明确规定要制定法律的应当全部落实。二是加强重点领域立法,加快形成完备的法律规范体系。本届以来,全国人大及其常委会坚持立改废释并举,制定修改了一大批重要法律。三是坚持立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要,实现在法治下推进改革、在改革中完善法治。特别是要不折不扣地完成党中央重大改革决策的立法任务。四是推进科学立法、民主立法,不断提高立法质量。

——加强备案审查工作,维护法制统一,保证宪法正确

有效实施。备案审查制度是具有中国特色的宪法监督制度,是宪法法律赋予人大及其常委会的一项重要职权,是保障宪法法律实施、维护国家法制统一的重要保障。党的十八届四中全会决定要求,加强备案审查制度和能力建设,把所有规范性文件纳入备案审查范围,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件。按照这一要求,近些年来,我们在全人大常委会的领导下,采取有效措施,加大备案审查工作力度,加强备案审查能力建设。建立规范性文件备案审查衔接联动机制,实行“有件必备、有备必审、有错必纠”,逐步扩大主动审查的范围,认真研究和办理公民提出的审查建议并进行反馈,建立全国统一的备案审查信息化平台,同时加大对地方人大常委会备案审查工作的指导和培训。通过加强备案审查工作,确保法规和其他规范性文件符合宪法法律,推动宪法和法律的实施。✘

## 保证宪法全面有效实施

文/中共中央党史研究室副主任 吴德刚

党的十一届三中全会开启了改革开放历史新时期。邓小平同志总结历史正反两方面经验,深刻指出:“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”根据新时期新要求,在1954年宪法的基础上,1982年五届全国人大五次会议通过并颁布现行宪法。1982年宪法序言,通过叙述中国近代历史发展事实,进一步阐释了中国特色社会主义是历史的选择、人民的选择,并以根本大法的形式加以确定。此后,宪法经过1988年、1993年、1999年和2004年四次修改,更加符合国情、符合实际、符合时代发展要求,充分体现人民共同意志、充分保障人民民主权利、充分维护人民根本利益。

习近平总书记指出,“历史是最好的教科书”,历史最能给人以深刻启示。党执政的历史告诉我们,只有维护宪法权威,才能维护党和人民共同意志的权威;只有捍卫宪法尊严,才能捍卫党和人民共同意志的尊严。

人民共和国半个多世纪的历史告诉我们,保证宪法全面有效实施,必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证;人民群众是历史的创造者,人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心要求,人民立场是党执政的根本立场。从本质上讲,依法治国就是党领导人民治理国家,只有坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一,才能从根本上保证宪法全面有效实施。



历史经验告诉我们,保证宪法全面有效实施,必须以钉钉子精神,坚持不懈抓落实,锲而不舍,不断提升贯彻水平。全面有效实施宪法,要求任何个人和组织都必须以宪法为根本活动准则,一切违反宪法的行为都必须予以追究。宪法的根基在于人民发自内心的拥护,宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。只有坚持以人民为中心,始终把人民利益放在第一位,宪法才能得到坚决落实,才能深入人心、赢得人心,也才能真正成为全体人民的自觉行动。

历史还告诉我们,保证宪法全面有效实施,必须坚持将保持稳定和与时俱进结合起来。保持宪法的稳定性,是维护宪法权威的重要条件,是维护国家安定的重要保证。宪法对国体、政体、国家根本制度、根本任务、根本原则的规定要牢牢坚持不动摇,确保宪法稳定性和权威性。同时,在实施过程中也必须紧跟时代步伐,不断与时俱进。✘

## 依法治国首先要依宪治国

文/中共中央文献研究室主任 冷溶

回顾我国宪法起草、制定和修改的历史,我们进一步加深了对以习近平同志为核心的党中央推进全面依法治国重大战略部署的理解。我主要就这个问题谈点体会。

第一,学习理解全面依法治国战略部署,就要深刻认识宪法中所凝聚的几代中国共产党人领导人民共同探索符合中国实际的政治发展道路的集体智慧,认识宪法中所蕴含的全体中国人民对依法治国尤其是依宪治国的强烈意愿。习近平总书记指出:“维护宪法权威,就是维护党和人民共同意志的权威。捍卫宪法尊严,就是捍卫党和人民共同意志的尊严。”制定“五四宪法”的时候,我们党就坚持了这一原则。毛泽东同志曾经说过:“全国有八千多人讨论,提出了五千几百条意见”,“反复研究,不厌其详。将来公布以后,还要征求全国人民的意见”。

第二,学习理解全面依法治国战略部署,就要深刻认识“坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政”的重大意义,始终坚持依法治国与从严治党并举的方针。习近平总书记指出:“新形势下,我们党要履行好执政兴国的重大职责,必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政。”依法治国是我们党领导人民治理国家的基本方略,依宪治国是我们党的重要执政理念。全面依法治国与全面从严治党是有机统一的,依宪执政与更好地加强和实现党的领导也是有机统一的。我们党历来强调“治国必先治党,治党务必从严”,把从严治党作为依法治国、依宪治国的前提条件。

第三,学习理解全面依法治国战略部署,就要深刻认识宪法关于中国共产党领导核心地位的有关规定,坚定中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。习近平总书记指出:“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。”我国宪法以根本法的形式反映了中国共产党带领人民进行革命、建设、改革取得的成果,确立了在历史和人民选择中形成的党的领导地位。“五四宪法”通过之前,在一届全国人大一次会议开幕式上,毛泽东同志就明确指出:“领导我们事业的核心力量是中国共产党。”从“五四宪法”到“八二宪法”,都从根本法的高度明确了中国共产党的领导核心地位,指明了在中国共产党领导下走社会主义道路的光明前景,同时也清晰地阐述了中国特色社会主义的理论优势、制度优势、文化优势。坚定“四个自信”,具体到政治体制上,就是要在坚持和拓展中国特色社会主义法治道路这个根本问题上树立自信、保持定力。✘

## 新中国第一部宪法历程的全记录

文/中央档案馆副馆长 杨继波

新中国第一部宪法,从酝酿、起草、讨论、修改、定稿,到颁布实施,其间形成了大量文件。在党中央的高度重视下,这些重要文件按照规定要求归档并在中央档案馆成立后移交到中央档案馆,得到妥善保存。这些珍贵的档案真实、生动和全面地记录了“五四宪法”从构想到颁布的整个过程,是新中国第一部宪法历程的全记录。

近年来,中央档案馆为各界提供了大量有关“五四宪法”的相关档案,有效配合了国家的立法修法及法制宣传工作。2015年、2016年先后为杭州市委筹建“五四宪法”历史资料陈列馆提供了毛泽东同志等老一辈革命家关于宪法的提出、起草、修改重大问题的指示,以及对宪法评价的文稿档案50多件。这些档案真实地反映出毛主席亲自主持,亲自动手、精心设计、心系人民,对新中国宪法倾注的热情和高度重视;反映出老一辈革命家对确立人民当家作主地位的社会主义新中国的憧憬;反映出新中国对建设社会主义法治国家的期待和向往。

当我们依据档案回顾新中国第一部宪法诞生的历史,更加感到毛泽东同志以深远眼光和对社会主义发展方向的历史洞察力、为新中国发展奠定宪法基石的历史性贡献,他和周恩来、刘少奇等老一辈无产阶级革命家为社会主义新中国建设长久之道倾注的大量心血,今天已经结出丰硕

成果。同时,作为人民的宪法,我国第一部宪法的制定也得到当家作主的人民群众支持和积极参与,当时不仅很多老一辈革命家、民主党派人士都亲自参与,全国1.3亿人参与宪法起草的讨论,提出130万条意见。这种领导与群众相结合充分体现出宪法的人民性。

“五四宪法”总结了历史经验,特别是新中国成立以后五年的革命和建设的经验,贯彻了民主原则和社会主义原则;“八二宪法”正是在“五四宪法”基本原则和基础上形成。1979年,党中央决定修改宪法,首先确定的就是以“五四宪法”为基础进行;其后颁布的“八二宪法”伴随着改革开放和社会主义现代化建

设的发展与时俱进、不断完善。“五四宪法”不仅为新宪法奠定了良好的基础,而且“八二宪法”的四章除两章的顺序不同、国家机构一章增加“中央军事委员会”一节外,章节架构与“五四宪法”基本相同;“五四宪法”的原则和核心还依然未变,体现出60多年前“五四宪法”为国家构想的社会主义法治国家的宏伟蓝图的正确性、成功性和生命力。★

## 扎实推进教育系统的 宪法教育

文/ 教育部部长 陈宝生

各级各类学校做好以宪法教育为核心的法治教育,既是实现教育立德树人根本任务的重要途径,也是培养社会主义合格公民、全面建设社会主义法治国家的基础工程。

以国家宪法日活动为契机,各级教育部门和学校注重培养宪法观念、宪法意识,实施宪法教育的使命感、责任感有了明显增强,结合学习宣传贯彻以习近平同志为核心的党中央关于依法治国的重要部署,结合全面推进依法治教、依法治校工作,已将抓好宪法教育、法治教育,切实提高教育系统广大干部、教师和青少年学生的宪法意识和法治理念,摆到了突出位置,给予了切实重视。

真抓实干,扎实推进教育系统的宪法教育。2014年以



12月4日,安徽省合肥市包河区人民法院滨湖法庭法官走进社区儿童“四点半课堂”,向孩子们讲解宪法基本知识和宪法精神。摄影/中新社记者 张娅子

来,教育部连续三年组织开展了教育系统国家宪法日主题教育活动,在宪法晨读活动的基础上,不断创新形式、丰富内容。

把法治教育纳入国民教育体系,在中小学设置法治知识课程。今年我部会同司法部发布了《青少年法治教育大纲》,提出以宪法教育为核心全面推进法治教育,切实将法治教育纳入国民教育体系。从2016年秋季学期开始,按中央要求将中小学的《品德与生活》《品德与社会》等课程统一改为《道德与法治》,在六年级下册和八年级上册设置法治专册课程,充分发挥课堂主渠道的作用。

创新形式,开展内容生动、贴近学生实际的宪法教育。教育部专门设立了教育部全国青少年普法网,推动形式生动的网络普法教育。今年组织开展了首届青少年学生法治知识网络大赛,参赛学生1400多万名。9月,启动了以“全员学宪法,精彩讲宪法”为主题的全国学生“学宪法讲宪法”活动。在普法网上参与宪法学习的学生达1000多万名,上传讲宪法视频3000多个。各地同时层层组织各级各类学校开展以宪法为主题的学生演讲比赛,广泛动员学生参与。

教育部将进一步创新体制机制、加大工作力度,指导和推动各地和广大学校做好以宪法教育为核心的法治教育工作。一是开好《道德与法治》课程。要编写好教材,加强法治教育师资的培养培训,发挥好课堂教学作用,让法治知识成为学生的应知必会的常识。二是要发挥好主题教育活动的作用。全国学生“学宪法讲宪法”等活动,我们要坚持举办下去,成为品牌,形成传统,让全国的学生都广泛

参与。三是要构建多方参与的宪法教育格局。要让学生走出校门、接触实践,充分利用各种宪法教育资源,形成多方参与的教育格局。✘

## 运用陈列馆讲好宪法故事

文/浙江省杭州市人大常委会主任 王金财

## 加强宪法理论的研究

文/中国法学会副会长 张鸣起

中国法学会是党和政府联系全国法学法律工作者的桥梁和纽带,组织广大法学法律工作者深入学习、宣传、研究宪法,促进宪法的全面贯彻实施,是中国法学会的重要任务。多年来,中国法学会充分发挥自身优势,有效利用中国法学会宪法学研究会等平台,在学习宪法、宣传宪法、加强宪法教育、丰富宪法理论、推进宪法交流以及推动我国宪法的修订和完善等方面,做了大量工作,取得了一些经验和体会,比如:围绕关于宪法修改重大问题,多次组织召开专家学者座谈会,及时提出相关对策建议,坚决贯彻和有力配合中央决策精神;通过各种形式和渠道提出设立国家宪法日、建立宪法宣誓制度、设立1954年宪法纪念馆的建议等等。又如:抓住领导干部“关键少数”,通过“百名法学家百场报告会”法治宣讲活动,在各级领导干部特别是中高级干部中宣讲宪法理念和宪法精神;积极组织宪法学相关课题研究,资助出版宪法学论著和教材,推进宪法学国际交流合作、支持中国宪法学者参加国际宪法学活动,等等。

中国法学会将继续发挥基础广泛、联系面广、人才荟萃,以及所属的中国法学会宪法学研究会汇集了全国宪法领域的知名专家学者,是从事宪法研究和交流的重要阵地和平台等自身优势。在全社会宣传宪法知识,弘扬宪法精神、推动宪法实施、维护宪法权威。

立足中国国情、加强宪法理论的研究,丰富和完善中国特色社会主义宪法理论。中国特色社会主义宪法理论是中国特色社会主义法治理论、法学理论的重要组成部分。要不断创新宪法理论,以基础理论研究为起点,以解决中国问题为学术使命,着力关注经济社会发展对宪法学理论提出的新要求、新课题,推动宪法学研究与时俱进。当前,要加强对宪法实施相关问题的理论研究,围绕党依宪执政、改进领导方式和执政方式,完善全国人大及其常委会宪法监督制度、健全宪法解释程序机制、加强备案审查制度和能力建设等加强研究,提供有力的学理支撑和有效的对策建议。我国宪法确立的人民代表大会制度、政治协商制度、特别行政区制度、民族区域自治制度等,都需要宪法理论的不断丰富和创新,以促进和保障中国特色社会主义事业健康发展。✘

国家宪法日座谈会在“五四宪法”的起草地——杭州举行,具有特殊的纪念意义,也为我们建设好、管理好、运营好“五四宪法”历史资料陈列馆提供了动力、增添了信心。

习近平总书记指出,要以设立国家宪法日为契机,深入开展宪法宣传教育,大力弘扬宪法精神,切实增强宪法意识。这为加强宪法宣传教育指明了方向。全国人大常委会高度重视陈列馆建设,张德江委员长多次作出重要指示;王晨副委员长兼秘书长多次听取汇报,并亲临现场检查指导。在中央有关部门的关心、支持下,在省委的领导、省人大的指导下,“五四宪法”历史资料陈列馆正式建成开放。作为全国第一家宪法类纪念场馆,我们将以陈列馆开馆为新的起点,深入贯彻落实习近平总书记关于全面依法治国的重要论述,讲好宪法故事,弘扬宪法精神,努力推动宪法宣传教育常态化、长效化,增强宪法宣传的针对性、实效性。

始终坚定一个方向,就是牢牢把握正确政治方向。陈列馆的展览,生动地展现了党领导人民制定宪法、实施宪法的真实历程和光辉业绩。我们要运用历史事实、历史资料,理直气壮、大张旗鼓地讲清楚党的领导是宪法确立的基本原则,讲清楚宪法法律是党的主张和人民意志的统一,讲清楚宪法确立的中国特色社会主义道路是历史的选择、人民的选择。

紧紧抓住两个重点,就是突出领导干部和青少年两个重点人群。一方面,我们抓住领导干部这个重点,把到陈列馆参观学习作为全市各级领导干部法治教育必修课,把陈列馆作为宪法宣誓重要场所,组织全市各级人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员,以及“一府两院”任命的国家工作人员,在就职时到陈列馆进行宪法宣誓,实现宪法教育与宪法宣誓相结合;另一方面,坚持法治教育从娃娃抓起,把陈列馆作为杭州市青少年学生第二课堂和社会实践课堂。

努力做到三个结合。一是历史与现实相结合。目前,陈列馆共征集到实物、图片、文献等历史资料3000余件。我们将继续做好征集工作,充分挖掘历史资料、用史实说话,发挥以史鉴今、资政育人的作用,使宪法精神深入人心,以宪法精神凝心聚力。二是理论与实践相结合。加强与高等院校、研究机构的合作,举办宪法、法学理论研讨活动,为推进依法治市提供理论支持。三是线上与线下相结合。适应“互联网+”新形势,利用新媒体、新技术,加强宪法宣传教育网上阵地建设,打造24小时永不闭馆的“网上陈列馆”。✘



# 全党必须严格执行重大问题请示报告制度

文 / 沈春耀

党的十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》(以下简称《准则》)对坚决维护党中央权威提出一系列新要求,突出强调“全党必须严格执行重大问题请示报告制度”。这是新形势下加强和规范党内政治生活、推进全面从严治党的重要举措。全面贯彻落实这一要求,对于坚持党的领导、维护党的集中统一、提高党的领导水平和执政水平,具有重要意义。

## 一、实行重大问题请示报告是我们党的一贯要求

重大问题要请示报告是党的重要纪律和规矩,是实现党在各个历史时期使命和任务的内在要求。中国共产党成立至今,一直非常重视党内请示报告制度。1923年12月,党中央在《中央通告》中就有关工作要求“各地方务须随时报告区委员会,各区会务须随时报告中局”。1928年11月毛泽东同志所写的《井冈山斗争》就是给党中央的报告,全面报告了当时根据地的实际情况,成为执行请示报告制度的典范。1942年9月中央政治局通过的《中共中央关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》要求:“在决定含有全国全党全军普遍性的新问题时,必须请示中央,不得标新立异,自作决定,危害全党领导的统一。”1948年1月,毛泽东同志为中央起草《关于建立报告制度的党内指示》;同年9月,中央政治局通过《中共中央关于各中央局、分局、军区、军委分会及前委会向中央请示报告制度的决议》。1953年3月,党中央发

出《关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央对于政府工作领导的决定(草案)》予以试行。1956年9月,党的八大通过的《中国共产党章程》明确要求:“党的下级组织必须定期向上级组织报告工作。下级组织的工作中应当由上级组织决定的问题,必须及时向上级请求指示。”党的十一届三中全会之后,党的建设在拨乱反正中逐步走上正轨,请示报告制度得到恢复和健全。1982年党的十二大通过的新党章直至2012年党的十八大修改后的党章都明确规定:“党的下级组织既要向上级组织请示和报告工作,又要独立负责地解决自己职责范围内的问题。”实践充分表明,严格执行重大问题请示报告制度,已经成为我们党管党治党制度体系的重要组成部分,是党的优良传统和政治优势的重要体现,必须长期坚持。

坚持全面从严治党,严明党的政治纪律、组织纪律,一个基本要求就是严格执行重大问题请示报告制度。从党内政治生活现状和近年来查处的一些违纪违法典型案例中可以看出,在执行请示报告制度方面存在不少突出问题,亟待从严格制度执行和制度约束上加以解决。请示报告制度看似比较具体,但决不是什么小事一桩。实际上小中见大,它体现着党员干部党的观念、党性修养,影响着党的领导和党的工作。党员干部在工作中不请示、不报告,是组织观念淡薄、纪律约束松弛的表现,同时这种现象又往往同其他问题交织在一起。这种现象一旦泛化,必然会带来党的领导弱化、党的

建设缺失、全面从严治党不力等一系列衍生问题。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视重大问题请示报告问题。习近平总书记在十八届中央纪委三次全会上重要讲话,突出强调了请示报告制度问题。他指出:请示报告制度是我们党的一项重要制度,是执行党的民主集中制的有效工作机制,也是组织纪律的一个重要方面;作为干部特别是领导干部,在涉及重大问题、重要事项时按规定向组织请示报告,这是必须遵守的规矩,也是检验一名干部合格不合格的试金石;领导干部要有组织观念、程序观念,该请示的必须请示,该报告的必须报告。习近平总书记这些重要论述和明确要求,深刻指出了严格执行请示报告制度的重要性,具有很强的现实针对性和教育警示意义。

全面加强和落实重大问题请示报告制度,具有多方面重要意义和功效。一是可以从制度上保证党中央和各级党委(党组)发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用,有效实施对各项事业和各方面工作的领导,确保党治国理政战略部署和目标任务的实现。二是有利于强化各级党员干部的政治观念、组织观念、纪律观念,使党员干部牢记自己的第一身份是共产党员,自己的所作所为必须对党组织负责。三是能有效督促各级党组织和党员干部认真履职尽责,对自己所承担的工作任务加强调研、学习和思考,认真贯彻党的理论路线方针政策和国家法律法规,提高工作能力和水平。四是有助于加强对党组织和党员干部的管

理,使党中央和上级党组织及时了解掌握党员干部队伍中各种思想、工作、生活状况,做到上情下达和下情上传相结合。五是可以密切党组织同各方面组织的关系,把加强党的领导同支持保证各有关组织依法依规积极主动、独立负责、协调一致开展工作有机结合起来,履行好各自职能、发挥好各自作用。六是有助于解决和克服党组织和党员干部队伍中存在的不符合、不适应的问题,及时采取措施改进、纠正工作中的缺点和错误。在新的历史起点上,我们要坚决按照《准则》精神,严格执行重大问题请示报告制度,发挥好这一重要制度在加强和规范党内政治生活、推进全面从严治党方面的不可替代的功效。

## 二、执行重大问题请示报告制度 必须遵循和贯彻的重要原则

请示报告从表面上看是一种工作方式、公文形式,遵守请示报告制度似乎并不难。然而,真正严格执行好重大问题请示报告制度并非易事,需要在不断提高思想认识基础上,切实遵循和贯彻以下重要原则。

(一)坚决维护党中央权威。实行重大问题请示报告制度的目的,是为了保证实现党对各方面各领域各层级工作的领导。坚持党的领导,首先是坚持党中央的集中统一领导。必须以高度的政治责任感认识和执行重大问题请示报告制度,牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,坚决维护党中央权威。这是做好重大问题请示报告工作的根本立场和基本遵循。

(二)忠实履职、勤勉尽责。各级领导机关和领导干部担负着我们党治国理政的重要职责,是重大问题请示报告制度的执行主体。各方面各领域各层级的领导机关和领导干部,具体岗位和职责各不相同,所处的环境、面对的实际问题和情况也各不相同。如果没有对事业对

工作高度负责、恪尽职守、敢于担当的精神,没有对自身工作任务、岗位职责、实际情况的充分了解和认识,没有对相关领域政策法律的深刻理解和准确把握,是难以持之以恒做好重大问题请示报告工作的。

(三)实事求是、言之有物。请示报告的内容应当来源于实践、来源于工作、来源于生活,做到客观、准确、完整,这是保证各级领导机关作出正确判断、实施有效领导的重要依据。必须坚持实事求是、一切从实际出发的原则,及时如实地向党中央和上级党组织请示报告工作、反映情况、分析问题、提出意见建议等。坚决防止和反对弄虚作假、虚报浮夸、华而不实、欺上瞒下、报喜不报忧等。

(四)遵循工作程序。执行重大问题请示报告制度,是为党工作、对党负责的直接体现,同党的组织体系、领导体制和工作机制有密切联系。各级党委应当向上级党委请示报告工作,各级党组应当向批准其设立的党组织和对该党组有领导关系的党组织请示报告工作,党的各级领导干部应当按规定向其所属的党组织和党的有关工作部门请示报告工作。一般情况下不实行越级请示报告。党内法规和有关规范性文件对请示报告工作程序和要求已经作出明确规定的,应当按照规定程序和要求执行。

## 三、正确区分和把握需要请示的事项和需要报告的事项

严格执行重大问题请示报告制度,有两个重要界限需要把握好。一是注意把握好“请示”事项和“报告”事项的区别。请示的事项,一般是指向上级机关、领导机关、主管机关或者有关领导同志提出的,请求给予明确批示、批准、批复或者指示的事项;而报告的事项,一般是指向上级机关、领导机关或者有关领导同志汇报工作、反映情况,或者回复上级机关、领导机关或者有关领导同志的询问。二者在内容上有一定联系和相似,

但目的和结果是不同的,不应相互混淆、替代。《党政机关公文处理工作条例》第十五条第四项规定:“请示应当一文一事。不得在报告等非请示性公文中夹带请示事项。”二是注意把握好“重大”事项和“一般”事项的区别。严格执行重大问题请示报告制度,维护党的集中统一,同各地区各部门各单位独立负责、积极主动、创造性开展工作,这两个方面是统一的,而不应把二者割裂开来、对立起来。1994年9月党的十四届四中全会通过的《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》明确提出:“各地、各部门要牢固树立全局观念,坚决贯彻执行中央的决议、决定,结合实际创造性地工作,重大问题要请示报告。”只有切实贯彻民主集中制原则,坚决维护党中央权威,坚持两个方面都不偏颇、不偏废,才能真正做到该请示要及时请示、该报告要如实报告。

《准则》明确规定,涉及全党全国性的重大方针政策问题,只有党中央有权作出决定和解释。各部门各地方党组织和党员领导干部可以向党中央提出建议,但不得擅自作出决定和对外发表主张。研究涉及全局的重大事项或作出重大决定要及时向党中央请示报告,执行党中央重要决定的情况要专题报告。

党内法规和规范性文件明确规定应当请示的事项均属于重大问题范畴,应当依照规定向有关领导机关或者主管机关作出请示。除明确规定的事项外,需要请示的情形主要有:(1)涉及中央集中统一管理的事项,包括外交、国防、军队、国家安全、港澳台侨等方面的重要工作和问题;(2)重大改革措施、重大体制变动等;(3)涉及中央文件解密、公开等事项;(4)重大活动、重要政策的宣传报道,新闻宣传和意识形态工作中不易把握的问题;(5)属于地方或者部门职权范围内的、但重大而又复杂敏感的事项。

党内法规和规范性文件明确规定

应当报告的事项均属于重要问题范畴,应当按照规定向有关领导机关或者主管机关作出报告。除明确规定的事项外,需要报告的情形主要有:(1)中央重大决策部署或者上级党委重要工作部署的贯彻落实情况;(2)中央或者上级党委领导同志批示事项的研究办理、贯彻落实等情况;(3)全面工作总结、部署、安排和计划;(4)重大事件、事故、灾难、灾害或者突发事件、群体性事件的应对和处置处理情况;(5)社会政治、意识形态方面的重要和异常情况;(6)主要负责同志和领导干部出差、出访、出外地、离岗休假等情况。

各地区、各部门、各单位应当根据《准则》精神和党内法规有关规定,结合本地区、本部门、本单位实际,对应当请示报告事项的范围作出具体明确的规定,与时俱进地健全重大问题请示报告制度。

#### 四、严格执行重大问题请示报告制度应当抓好做好的重点工作

(一)领导机关和领导干部带头严格执行重大问题请示报告制度。新形势下加强和规范党内政治生活,重点是各级领导机关和领导干部。严格执行重大问题请示报告制度,应当首先从各级领导机关和领导干部做起,坚持以上率下、以上促下。

全国人大常委会、国务院、全国政协,中央纪律检查委员会,最高人民法院、最高人民检察院,中央和国家机关各部门,各人民团体,各省、自治区、直辖市,其党组织要定期向党中央报告工作。2015年1月和2016年1月,习近平总书记两次主持中央政治局常委会会议,听取全国人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院党组汇报工作,强调要加强党中央的集中统一领导;指出中央政治局常委会听取五大党组汇报工作是保证党中央集中统一领导的制度性安排,意义十分重大,对全党也具有十分重要的示范意义。

省、自治区、直辖市党委在党中央领导下开展工作,同级各个组织中的党组织和领导干部要自觉接受同级党委领导、向同级党委负责,重大事项和重要情况及时向同级党委请示报告。

领导干部必须强化组织观念,工作中重大问题和个人有关事项必须按规定按程序向组织请示报告,离开工作岗位或工作所在地要事先向组织请示报告。

(二)既要做好定期报告又要做好专题报告。定期报告和专题报告,在一些党内法规和规范性文件中已做出明确规定,应当认真遵照执行。如《中国共产党地方委员会工作条例》第十五条第二款规定:“党的地方委员会应当每年向上一级党委作一次全面工作情况报告,执行党中央和上级党组织某项重要决定的情况应当专题报告。”《中国共产党党组工作条例(试行)》第十九条也作了类似规定。又如《中国共产党党内监督条例》第二十六条第三项中规定:“下级纪委至少每半年向上级纪委报告一次工作,每年向上级纪委进行述职。”

定期报告是就一定时期工作情况作出的较为综合全面的报告。下级党组织一般应当向上级党组织和有领导关系的党组织就本组织全面工作情况作出定期报告,包括总体部署、工作开展、成绩和问题、下一步工作安排等情况。专题报告是就某一方面工作情况或者特定事项、事件、问题、情况等,向领导机关或者有关主管机关作出的专门报告,有的是根据明文规定,有的是根据工作需要和特定要求,实际工作中运用得较为广泛。

有的报告可以结合有关工作一并进行。比如,《党政机关厉行节约反对浪费条例》第四十九条第二款规定:“下级党委和政府应当每年向上级党委和政府报告本地区厉行节约反对浪费工作情况,党委和政府所属部门、单位应当每年向本级党委和政府报告本部门、本单位厉行节约反对浪费工作情况。报告

可结合领导班子年度考核和工作报告一并进行。”

(三)突发性重大问题要及时报告。《准则》明确提出:“遇有突发性重大问题和工作中重大问题要及时向党中央请示报告,情况紧急必须临机处置的,要尽心尽力做好工作,并迅速报告。”突发性事件一般是指突然发生,已经造成或者可能造成严重社会危害、需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。由于事件发生的突发性、应对工作的紧急性,因而对执行请示报告制度是一个突出检验,对领导机关和领导干部党的观念、纪律观念也是一个重要考验。

2007年8月,全国人大常委会通过的突发事件应对法规定,国家实行统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。现在我国总体应急预案和专项应急预案已逐步健全。对于突发事件,除全力做好应对工作外,在执行请示报告制度方面,需要注意以下几个环节。一是及时报告,初步核实情况后应在第一时间迅速报告。可以实行“首问责任制”,抓住核心要素,尽量减少中间环节。即使有关媒体已经作出公开报道,来自第一线的报告仍然是非常重要的。二是后续请示报告,突发情况的一个重要特点就是随时在变化,其损害和影响也在不断显现、扩散,因而后续请示报告也是重要的、必要的。三是不断更新、修正、澄清,在第一时间一般不太可能把较为完整的情况都反映上来,后续请示报告则应当做到及时、准确、全面。四是根据突发情况性质和后果等,后续请示报告一般宜侧重应急处置、救援、调查等内容。在应对工作方面,应当按照有关规定和预案执行,及时作出请示报告,避免先斩后奏。✘

(本文作者为全国人大常委会委员、全国人大法律委员会委员,全国人大常委会副秘书长、机关党组成员)



# 论安全生产的近期和长远

文 / 乌日图



2016年9月24日，全国人大财政经济委员会副主任委员乌日图（前右二）在西藏自治区山南市雅砻水库工程现场查看安全生产法落实情况。摄影/郝大为

## 重视经济转型期的安全生产工作

我国各类生产安全事故起数和死亡人数在经历了2002年的峰值后开始下降，到2015年已经实现连续13年的“双下降”。2015年的亿元GDP事故死亡率、工矿商贸10万从业人员事故死亡率、煤矿百万吨死亡率、道路交通万车死亡率等反映安全发展水平的四项主要相对指标也是历史新低。这一局面与一直以来中央高度重视安全生产工作，国务院及地方各级人民政府严格落实安全生产法的要求，加强安全生产监督管理，全社会的安全生产意识明显提高，生产经营单位的安全生产主体责任不断增强是分不开的，同时也符合生产安全事故随着经济发展呈现从事故多发到逐步下降的一般规律。

我们在充分肯定成绩的同时也要认识到，安全生产的基础还很不牢固。特别是当前在经济发展转型期和经济下行压力加大的双重作用下，长期积累的矛盾和问题可能会集中暴露。比如，经过多年的高速发展，许多行业企业的设施、设

备老化甚至“超期服役”，加之安全生产历史欠账多，潜在风险加大；在企业生产经营面临困难的情况下，重发展轻安全的倾向又有抬头，违规违纪生产，减少安全生产投入，安全隐患增多；新业态、新材料、新工艺、新设备的安全生产标准滞后，缺乏相应的经验和办法，安全管理有盲区；安全生产管理体制改革的衔接不好，安全监管有漏洞。因此，必须要保持清醒的头脑，认真分析当前安全生产的形势并有针对性地研究解决对策。

## （一）困难企业和中小企业的安全生产隐患突出

2015年以来，受经济下行压力，部分企业经营困难，安全生产工作也受到影响。在地方调研中了解到，一些确有困难的企业难以按照要求提取安全生产费用，有能力的企业也借机不提或少提。据有关部门在一些地方的调查，2015年工矿企业没按照规定提取安全生产费用的占到60%以上；由于资金紧张，企业不及时更新和维修不符合安全生产要求的

设施和设备，不按规定开展安全生产技能培训，不为职工提供劳动保护用品等现象时有发生。在重视普遍性问题的同时，有两类企业需要特别关注：一是处于停产半停产状态的企业。由于受市场和国家产业结构调整的影响，有相当一部分企业停产、停工，特别是一些煤炭、钢铁、化工等受产能限制的企业开工不足或关门，厂房、场区处于半闲置状态，对设施、设备和厂区的安全生产检查工作放松管理，一旦需要开工生产，很容易产生安全事故。2016年上半年，煤炭、钢材价格逆势上涨，部分企业匆忙开工生产，发生多起安全生产事故，其中有些就是由于安全生产工作间断造成的。由于经济困难，一些地方政府部门也放松了对企业的安全生产监管工作，对企业的违法违规行为睁一只眼闭一只眼。二是中小企业。在落实安全生产责任方面，中小企业本来基础就比较差，遭遇经济下行，更是雪上加霜，容易放松安全生产工作。中小企业的安全生产工作在很多地方是薄弱环节。一些地方在追责压力下

把重点放在那些容易发生重特大事故的领域,在抓高危行业和规模以上企业的同时对中小企业重视不够。而且中小企业点多面广,地方政府的监管能力不足,抓中小企业安全生产工作往往感到无从下手。这些困难企业和中小企业存在的安全生产问题需要引起高度重视。

## (二)多年积累的安全隐患进入风险高发期

改革开放以来,我国已经实现了从工业化初期向中期、中后期的过渡,在这个发展阶段最显著的特征就是“快”和“粗”。“快”是说我们只用了三十多年就完成了这个过渡,比发达国家快得多。“粗”是指长期以来经济发展在注重速度的同时对发展的质量关注不够。在快速粗放的发展模式下,全社会缺乏安全生产的意识,安全生产的法律法规不健全,生产经营单位的本质安全水平低,产品质量差,安全生产隐患多。改革开放后,各行业大干快上,很多地方追求“弯道超车”,为了赶进度或完成“献礼工程”,采取简易程序上马,或者是先建设、后审批,“先上车、后补票”的做法,建设项目的规划缺少安全生产评估,生产过程缺乏安全生产规范要求,埋下了安全隐患。

目前我国城镇的大量建筑设施包括公共设施,都于二十世纪八十年代建成,其中很多进入了设备老化、超期服役的故障高发期,成为重大风险源头。如大部分城市的地下管网布局不符合安全要求且老化严重。地下管网包括城市的供水、排水、排污、供气、电力、通讯网络等几十种管线,涉及规划、建设、城管、电力、燃气、自来水、通讯等众多单位和企业。由于规划不合理、管理上各自为政,管网之间经常发生因水管砸爆、燃气挖漏、光缆折断等引发的安全事故,成为很多城市的地下定时炸弹。早期建设的地下空间、人员密集场所等领域的安全风险隐患也很突出。居民住房建设标准比较低,近年来各地发生的住宅楼倒塌、开裂事故,很多是施工质量差所致。特别是农村住房,存在着缺乏规划、违章施工、

无人监管的问题,安全生产事故频发。再比如,部分高危行业企业的产业布局 and 结构不合理,随着城市扩张,各类加油站、危险化学品生产、储存单位等危险源与人群密集区域的安全距离被不断压缩,发生事故造成了重大人员伤亡和财产损失,如“11·22”青岛特别重大输油管道爆炸事故造成62人死亡和7个多亿的直接经济损失,“8·12”天津港特别重大火灾爆炸事故造成了173人死亡失踪和近70亿的直接经济损失等。

## (三)新业态、新技术、新工艺、新设备的安全生产管理滞后

随着科技进步,新业态、新技术、新工艺、新设备快速发展,而我们对新事物的认知和研究不够,缺乏相适应的安全生产标准和规范,难以适应新形势下的安全生产管理要求。安全生产法规定,国务院有关部门应当及时制定有关的国家标准和行业标准,并根据科技进步和经济发展适时修订。但目前看这项工作比较滞后,许多在生产领域使用的材料、工艺、技术没有制定相应的安全标准和操作规范;实践中使用的标准很多都是二十世纪九十年代制定的,有的标准颁布实施几十年而未更新。另外,新业态、新技术、新工艺、新设备在给我们带来巨大经济效益、促进经济发展的同时,对环境、资源和人类健康安全可能带来什么影响,我们还认识不足。

科学技术是第一生产力,同样也是安全生产的重要基础和保障。创新驱动发展战略在促进经济发展的同时,也有助于提升安全生产和安全监管的科技含量,增强对新经济领域中安全生产技术的认识和掌握,提高重大事故风险辨识、预警、控制、救援能力。国家要坚持推动科技强安战略,建立安全科技支撑体系,开展对新业态、新技术、新工艺、新设备的安全生产理论研究和事故防范的技术装备研发;提升现代信息技术与安全生产管理的融合度,加快安全生产信息化建设;加大对安全生产科技创新的财税、金融支持力度;加快组织制定新经济领

域安全生产的国家标准。生产经营单位也要加强对安全生产科技研究和科学预判,努力从源头上排除隐患,从根本上减少和防止事故的发生。

## (四)监管体制机制不适应安全生产工作的需要

社会主义市场经济条件下,政府如何实施对安全生产的有效管理还是一个需要研究探索的课题。随着市场经济不断深入,我们熟悉的计划经济体制下的政府管理模式和传统的行政管理方法肯定不适应了,需要改革。在当前经济转型期,国家加大了行政审批制度改革力度,涉及安全生产管理领域的行政审批制度也有很大调整。2014年国务院取消了13项安全生产领域的行政审批,2015年取消了1项,2016年取消了4项。在充分肯定改革必要性的同时,也要注意避免在安全生产过程监管中出现盲区 and 漏洞,特别是要避免在取消了事前行政审批的同时,因事中、事后的行业监管和市场监督机制没有建立起来而出现无人管理的盲区。国务院提出,2020年要实现安全生产法体制机制基本成熟定型,安全生产总体水平与全面建成小康社会目标相适应,目前来看面临的挑战还不小。

从转变政府职能的方向上看,政府在安全生产管理领域的工作重点应该放在研究和制定安全生产的法规制度、编制发展规划、实施公共救援服务等市场失灵、具有较强外部性的领域,以及推动落实生产经营单位的安全生产主体责任上。管理方式上需要适应市场主体数量和结构上的变化,由主要依靠行政手段逐步向依法规范的方向转变,将各类企业都纳入管理范围,并且更多地借助市场和社会的力量。

## 树立更加积极的安全生产观

长期以来,安全生产工作的目标集中于降低生产安全事故、减少人员伤亡和财产损失,重点放在事故的处理、应急救援等方面,这是安全生产工作的基本要求,是十分必要的。在坚持这一底线的

同时,应该按照安全生产法提出的安全第一、预防为主、综合治理的方针,树立更加积极的安全生产观。所谓更加积极的安全生产观就是要从源头上消除或减少生产过程中的危险和隐患,从根本上提高生产经营单位的本质安全和管理水平,避免和降低安全生产事故的发生;在安全生产工作中变被动为主动,将工作重点扩展到风险的预防和监测、生产过程的规范和控制等环节上,发挥保险制度对风险预防的积极作用;从关注安全事故对人体生理的伤害和财产损失,扩展到对人的心理影响和对环境的破坏,树立“健康—安全—环保”三位一体、和谐推进的新理念。

### (一)从事事故导向逐步过渡到风险防范

所有的安全事故都源于危险源。安全生产法对重大危险源给出的定义是“长期地或者临时地生产、搬运、使用或者储存危险物品,且危险物品的数量等于或者超过临界量的单元(包括场所和设施)。”传统的安全生产观认为,危险源的固有风险是不可消除的,但危险源并不是一定会发生安全事故,只有在特定环境发生变化时才可能成为事故,比如不当操作和临界环境改变。基于这样的认识,以事故为导向的安全生产观,总结长期以来积累的经验教训,用事后“亡羊补牢”的方法,通过附加的安全防护装置或系统等外部力量,来达到保护生命和财产安全的目的。所以,以事故为导向的安全生产观强调安全设施和防护装置的投入,把事故锁在笼子里。这种观点和认识比较直观和现实,但是没有考虑到维持的成本和对隐患的认识能力等现实制约因素,在方法上是被动的、盲目的,难以应对很多“想不到、管不着”的事故。在长期的实践中,人们逐渐认识到了这种安全生产管理制度的不足,开始注重事故的预防,已经有了积极主动排查事故隐患的意识,比传统的安全生产观已经大大进步了,但本质上还是强调依靠外部力量防范安全事故的发生。

与传统的安全生产观不同的则是更加积极的安全生产观。所谓更加积极的安全生产观是以风险防范为导向,注重从源头上对各类已知的和潜在的危险源进行有效控制,消除或减少生产系统中的危险。相对于传统的安全生产观采取的外部力量防范,更加积极的安全生产观注重通过提高内部组织和系统的本质安全水平来保障安全生产。

积极的安全生产观与传统的安全生产观的不同很像疾病治疗和健康预防的区别。疾病治疗以疾病为导向,用最大限度的努力减少疾病对人体带来的痛苦和伤亡,方法主要靠外部的化学药物和物理治疗。而健康预防是以人的健康为导向,通过培养良好的生活习惯、改善生活环境、提高心理健康水平,从根本上避免疾病的产生或减少患病的可能。所以,健康预防相对于疾病治疗来说是一种更加积极的健康卫生观。

### (二)注重本质安全

按照更加积极的安全生产观的要求,安全生产工作要实现从事故管控向风险防范的转变,注重生产经营过程中的本质安全。事故发生一般是由于物体、环境、人和管理等不安全因素造成的,本质安全也要从这几个方面抓。一是物的本质安全。在工业生产中,物主要是指机械和设备,企业选用机械和设备不仅要考虑它的生产效率,同时也要考虑其安全可靠。有学者把物的本质安全比喻为“剃须刀”理论。传统的剃须刀刀锋暴露,一般人使用很容易划破皮肤,要由专业理发师操作;后来在刀片两侧安装了护夹,操作变得容易一些,大家都可以放心使用了,即使操作不当对人的伤害也小得多;再后来改成了电动剃须刀,在刀片外加了一层安全网,无论是专业理发师还是一般人使用,都不会造成伤害,这种剃须刀就是本质安全型的。如果企业都装备具有本质安全型的机械和设备,就可以大大减少因人的操作失误造成的事故。二是环境的本质安全。企业的作业环境不仅要考虑机械设备和材料的移动空间,更要确保劳动者的

安全空间。有学者比喻为“桥”理论:一般人过独木桥很容易掉下去,全凭胆量、技巧和运气,但如果把桥面加宽再加装上护栏,任何人都可以放心地走或跑过去。生产经营单位的作业环境如果坚持以人为本的设计理念就能够降低因人的缺陷而引发的事故。三是劳动者的本质安全。通过强化安全教育,使职工掌握安全知识,增强安全意识,变“要我安全”为“我要安全”,从而养成良好的安全习惯,只要身处工作岗位就要按照规定要求操作;要掌握专业劳动技能和安全技能,熟练正确地操作设备,了解机械设备的危险源和安全隐患,学会保护自己的方法和处置突发事件的能力;要在工作时间保持良好的心理状态,沉着、冷静、注意力集中。四是生产管理的本质安全。上述机械设备、作业环境和劳动者的本质安全水平受到经济、科技的制约和观念、素质的影响,不可能完美,依靠科学的管理可以弥补以上三要素的不足。现代安全管理运用系统工程的理论和方法,从危险源识别入手,通过系统地分析预测和评价,实现对过程的全面掌握,并采取措施消除和控制危险因素,使整个系统达到最佳安全状态。

### (三)发挥保险在安全生产风险防范中的积极作用

保险制度的最高境界不是风险造成损失后的经济补偿,而是消除或减少风险的发生。比如,更完善的养老保险制度不仅仅是为了满足支付老年人的养老金以维持他们的生命,而是使老年人的生活质量得到提高从而延长老年人口的平均余命;医疗保险制度的神圣职责也不应该是仅仅满足于减轻患病人群的痛苦,而是有助于更少的人得病,提高人民群众的健康水平。同理,工伤保险也应该在工伤事故预防上发挥更加积极的作用。2015年年末,全国参加工伤保险人数超过2.1亿人,当年享受工伤保险待遇人数达到202万人,工伤保险基金累计结存1285亿元。当前我国工伤保险制度存在的最大制度问题就是保险功能停留在因工伤亡的经济补偿,没有发挥出



# 网络金融诈骗怎么防？

文 / 李礼辉

在互联网和移动服务平台上，当前的突出问题一是盗用私密信息进行诈骗，二是伪造共享信息进行诈骗。

盗用私密信息进行网络诈骗的案件一再发生，引起社会高度关注。贫困学生千辛万苦积攒的学费被骗、退休老人

指望养老的存款被骗、病人准备看病就医的钱被骗……这类网络诈骗能够不断得手，有两个关键的因素：一是个人私密信息被盗用，成为“精准诈骗”的工具；二是环环相扣的“非接触式”犯罪，诈骗团伙跨区域作案，抓获主犯难，追赃定赃

难。此外，一些个人账户被诈骗团伙控制，一些号段手机实名制落实不到位，伪基站未能杜绝，这些问题也必须解决。

伪造共享信息是网络融资诈骗的惯用手段。“e租宝”其实是披着网络金融外衣的庞氏骗局；以虚假的“高收益

在保障职业健康、预防事故发生方面的积极作用。

问题主要体现在两方面：一是差别费率制度的作用发挥得不够。差别费率制度已经实行多年，但实际效果并不明显，问题就出在工伤保险管理机构难以实时掌握企业安全生产的具体情况，除非某企业发生了大的安全生产事故，全社会都知道了，工伤保险管理机构才知道。虽然通过上年度的行业安全生产事故统计可以了解不同行业的情况，但这种管理方式过于粗糙，不能精准把握企业内部安全生产的具体情况。所以要扩大费率浮动范围，实现与生产经营单位的安全生产情况挂钩，通过缴费激励机制强化生产经营单位的安全生产主体责任意识。二是没有开展工伤预防工作。直接的原因是现行政策规定工伤保险基金只能用于工伤事故赔偿，不能用于职工安全技能培训和工伤预防，大量的基金结余造成浪费。工伤保险制度功能的短缺，也影响了扩面工作，企业参保积极性不高。因此，有关部门应当研究从工伤保险基金中提取一定比例用于工伤预防的政策。当然，工伤保险机构也要转变工作方式，不仅要了解有关的法律法规和相关政策，还要走出办公室深入企业，了解企业内部各环节安全生产的具体情况。

## （四）推广“健康—安全—环保”三位一体的新型安全管理模式

“健康—安全—环保”三位一体（HSE）的安全生产管理模式，最初是在化学工业的安全生产管理工作中提出的，现在已经推广到很多领域。其基本的要义是综合考虑健康（Health）、安全（Safety）、环境（Environment）因素，通过科学系统的运行模式将这些因素有机地融合在一起，形成动态的安全生产管理体系。

首先，安全生产与健康紧密相关。事故发生造成危害最大的就是人的健康，人是生产经营单位最宝贵的财富。随着文明程度的提高，从职业健康的角度对企业的工作环境、工艺流程、作业防护等要求会越来越高。职业健康是安全生产工作的重要组成部分，管安全生产必须管职业健康。安全生产法从提供劳动防护用品等方面规定了生产经营单位的职业安全防护职责，同时对从业人员安全生产的权利义务作出了明确规定。比如，对本单位安全生产工作中存在的问题，职工有权提出批评，发现危及人身安全的紧急情况时有权停止作业或者在采取可能的应急措施后撤离等。职工的健康是我们强调安全生产的重要目的，只有职工安全健康，企业才可能实现安全生产。所以，生产经营单位必须真正树立以人为本的理念，尊重人的生命，重视人的身体健康，不能以牺牲

人的生命安全为代价来发展生产。

其次，安全与环保互为支撑。重视环保、实现绿色发展是经济社会健康发展的必要条件，安全生产是绿色发展的重要实现方式，绿色发展是安全生产的重要促进因素。近些年影响比较大的如“8·12”天津港爆炸事故、“11·22”青岛输油管线爆炸事故、“7·16”山东日照爆炸事故等，在造成重大人员伤亡的同时，也对土地、海洋、空气等造成严重污染。国际上曾经发生的如印度博帕尔的毒气泄漏事故、英国北海油田的帕玻尔·阿尔法平台事故等都曾造成严重的环境污染。为此，在工业制造领域，特别是化学工业领域首先提出了“绿色化学”“清洁生产”等概念，追求安全高效、避免对自然环境造成灾难性风险成为行业发展的基本要求。目前，这一观念逐步被各行各业接受，成为全社会的共识，对环保和安全的更高要求将推动生产技术和工艺流程不断改进。

这种三位一体的管理模式，既是工业化发展进入新阶段后安全生产工作发展的需要，也体现了企业的社会责任，代表了未来安全生产发展的方向，和本质安全一起都是更加积极的安全生产观的重要组成部分。✘

（本文作者为全国人大常委会委员、全国人大财政经济委员会副主任委员）



全国人大财政经济委员会委员李礼辉。图/视觉中国

低风险”设计投资陷阱,通过假项目、假承租、假担保骗取、套取资金。“e租宝”不到两年吸引投资者90多万人,涉及全国31个省市,成交金额700多亿元。在“中晋系”融资诈骗案中,实际控制人在全国各地注册50多家子公司,控制100多家合伙企业,通过网上虚假宣传、线下推广圈钱的方式,涉嫌非法集资300多亿元。

上述利用互联网和移动服务平台的诈骗活动,严重损害了互联网金融诚信。必须从制度和技术两方面同时着手采取措施,切实反诈骗,维护金融诚信。

**一、建议严厉惩治诈骗。**2015年11月1日开始实施的中华人民共和国刑法修正案(九)对金融诈骗罪、诈骗罪作了具体规定。金融诈骗罪包括集资诈骗罪、贷款诈骗罪、票据诈骗罪、信用证诈骗罪、信用卡诈骗罪等。对数额特别巨大(指50万元以上)或者有其他特别严重情节的金融诈骗罪、诈骗罪,处10年以上有期徒刑或者无期徒刑,并处5万元以上50万元以下罚金或者没收财产。

在已经发生的网络诈骗大案中,犯罪嫌疑人包括大陆居民和台湾居民,主要受害人基本上是大陆居民,被诈骗的财产基本上是大陆的。建议明确属地司法管辖权,无论犯罪嫌疑人是大陆居民还是台湾居民,均应按我国刑法定罪量刑,确保严格执法、一律执法。鉴于网络诈骗和集资诈骗的共同犯罪特征,建议按照犯罪团伙内部结构和分工,将犯罪团伙的头目和骨干分别确定为主犯,对主犯按犯罪团伙所犯的全部罪行处罚。

泄露、出售、盗用私密信息的犯罪行为,是网络诈骗黑色链条上的关键一环,也必须受到严厉惩处。刑法修正案(九)对非法侵入计算机信息系统罪、非法获取计算机信息系统数据罪、非法利用信息网络罪、帮助信息网络犯罪活动等作了明确规定,但刑罚偏低,威慑力不够。对于确定泄露、出售、盗用私密信息且与诈骗案有关联的犯罪嫌疑人,建议按照金融诈骗罪、诈骗罪定罪量刑。

**二、建议银行系统设置反诈骗控制节点。**从已发生的诈骗案件看,诈骗团伙通常盗用他人身份证开立银行账户,这些个人账户完全由诈骗团伙控制,平时账上资金很少,账户很不活跃,诈骗团伙诈骗得手后就将资金连续转账,并分散到不同账户提现。我国银行已经建立了集中统一高效的数据中心和运营管理系统,具备账户数据分析过滤的能力。建议根据诈骗行为特征,对账户存款金额、休眠时间等设定条件参数,筛选重点监控账户,对这类账户的连续性转账及到账资金提现设定一定的时间限制。例如,规定资金到账24小时后才能提现或再次转账到非同名账户,对于确有需要提前转账或提现的客户,可以提供有效身份证明到柜台办理,或通过客服电话核对身份及交易细节后方可办理。设置上述控制节点,技术上没有难度,只要调整相关参数就能做到;涉及的账户数量很少,绝大多数客户不受影响;资金到账后银行立即开始计息,客户经济上没有损失。建议金融主管部门将反诈骗工作与反洗钱、反恐融资统筹布局,

完善相关金融制度。

**三、建议明确将网络融资平台纳入金融监管。**网络融资平台既是信息中介,又是信用中介,必须实施金融监管。信息真实性应该列为监管重点之一。网络融资平台应该建立有效的公司治理和内部控制制度;国家必须建立网络融资平台的市场准入制度、网络融资业务监管制度、网络融资平台信息披露制度和网络融资行业自律制度。

**四、建议创新技术保护信息数据。**目前,IBM、微软、R3联盟等正在积极研发区块链技术金融应用,我国互联网金融协会也在组织推进一些专题研究。当前的主要问题是,在区块链的“共识算法”“加密算法”“智能合约”检验等核心技术领域,虽然取得了一些进展,但尚未达到生产级别。建议国家加大对区块链基础技术研发的投入,深入探讨应用区块链技术加强信息数据保护、维护金融诚信的可行性,争取形成具有我国自主知识产权的技术成果。同时应该注意的是,新技术开启新应用,也会带来新风险。应用高新技术,必须注意防范技术垄断风险和技术性操作风险,必须有安全性和可靠性验证,必须注意防止新的技术被用于非法领域。

所有涉及居民个人及企业私密信息的机构和平台,都负有保护私密信息安全的直接责任,应该投入足够的人力物力,采取有效的技术措施和制度程序,保证私密信息不被泄露或盗用。

我国幅员辽阔,互联网发展居于世界领先水平,网民人数全球第一,应该全面加强网络安全管控。网络安全管控机构应拥有行政权力和技术能力,对所有涉及私密信息的数据系统,包括政府部门、金融机构、电信运营商、电商平台、医院、学校、物流企业、旅游企业等数据系统,进行常规检测和压力测试,以便及时发现并堵塞漏洞,有效保护信息数据的安全。✘

(本文作者为全国人大财政经济委员会委员、中国银行原行长)



# 依法守住安全生产“红线”

文 / 本刊记者 李小健

党中央历来高度重视安全生产工作。习近平总书记多次强调安全生产工作的重要性,指出“安全生产事关人民福祉,事关经济社会发展大局。各级党委和政府特别是领导干部要牢固树立发展决不能以牺牲安全为代价的红线意识,认真贯彻落实党中央关于加快安全生产领域改革发展的工作部署,坚持党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责,严格落实安全生产责任制,完善安全监管体制,强化依法治理,不断提高全社会安全生产水平,更好维护广大人民群众生命财产安全”。

2014年,全国人大常委会对安全生产法进行了全面修改。新修改的安全生产法强化了生产经营单位的主体责任、政府职能部门的监管责任,并加大对违法行为的惩处力度,被称为“史上最严”。这为预防和减少安全生产事故、保护人民群众生命财产安全提供了更加有力的法律保障。

那么,新安全生产法实施一年多来,效果如何?一些新规定、新制度落实得怎样?2016年,全国人大常委会对安全生产法展开执法检查,旨在发现法律实施过程中出现的问题和矛盾,及时提出应对之策,以督促相关法律制度落到实处,切实预防和减少生产安全事故,不断提升安全生产工作法治化水平。





# 安全才能生产，生产必须安全

## ——全国人大常委会安全生产法执法检查综述

文/本刊记者 李小健



图为严隽琪副委员长带队在江苏省镇江市检查安全生产情况。

对安全生产法实施情况进行执法检查，这是2016年全国人大常委会的一项重要监督工作，也是对新修改的安全生产法（以下简称新安全生产法）首次开展执法检查。

张德江委员长非常重视和关心安全生产工作。对于这次执法检查，他专门作出重要批示：“安全生产是人命关天的大事，责任重于泰山。要通过这次执法检查，督促法律各项规定全面有效落实，引导全社会牢固树立安全生产观念，正确处理安全和发展关系，坚持发展决不能以牺牲安全为代价这条红线，做到安全才能生产，生产必须安全。”

2016年11月21日，全国人大常委会安全生产法执法检查组举行第二次全体会议。本刊记者从会议上了解到，目前全国人大常委会安全生产法执法检查组已完成赴地方的检查工作，现在正紧锣

密鼓地修改和完善执法检查报告。一个月后，修改完善后的执法检查报告将提请十二届全国人大常委会第二十五次会议进行审议。

### 执法检查意义重大，将“为提升安全生产法治化水平助力”

“安全无小事，责任大于天。安全生产事关人民群众生命财产安全，事关改革发展稳定大局，事关党和政府形象声誉，是一项政治性很强的工作。”

9月12日，全国人大常委会安全生产法执法检查组举行第一次全体会议，在听取了安监总局、工信部、公安部、住建部、农业部等8个部门和单位的情况汇报后，严隽琪副委员长指出，在各地、各部门、各单位的共同努力下，全国安全生产工作取得积极成效，近年来安全生产形势保持了总体稳定态势。但与此同时，安全生

重特大事故多发势头仍未得到有效遏制，造成的重大人员伤亡和损失令人痛心，教训十分深刻。特别是当前，随着我国经济发展进入新常态，经济结构调整、动能转换、技术更新日益加快，各种隐性风险逐渐显性化，新旧矛盾和问题叠加，不稳定因素增多，对安全生产工作也提出了不少新挑战、新难题。

就此，严隽琪副委员长表示，新安全生产法作为我国安全生产领域的综合性、基础性法律，是新形势下安全生产领域各类问题“标本兼治、重在治本”的一剂良方，是安全生产工作长治久安的根本保障。实施好新安全生产法，提高安全生产的法治化水平，也是全面推进依法治国的重要内容。“这次执法检查，就是要以检查促宣传、以检查促落实，为安全生产法的全面有效实施助力，为提升安全生产法治化水平助力，从而为安全生

产工作提供更有力的法治支撑。”

### 五位副委员长带队分赴各地， 实现执法检查全覆盖

秉着对广大人民群众生命财产安全高度负责的精神和态度，全国人大常委会精心组织部署这次执法检查，安排五位副委员长带队分赴各地实地检查。如此强大的阵容，这在以往的执法检查工作中并不多见。

据了解，全国人大常委会安全生产法执法检查组由严隽琪、吉炳轩、张平、向巴平措、艾力更·依明巴海五位副委员长担任组长，分成5个小组赴山西、上海、江苏、安徽、河南、海南、重庆、西藏、陕西、新疆等10个省（区、市）和新疆生产建设兵团进行了检查。15位全国人大常委会委员、全国人大财经委组成人员和20多位全国人大代表参加了这次执法检查工作。

赴地方检查期间，执法检查组在五位副委员长的带领下，轻车简从，深入到煤矿井下、项目工地、生产车间、农贸市场、田间地头以及农户家里实地了解情况。在全面检查安全生产法贯彻实施情况的基础上，执法检查组重点对国务院及其有关部门依法履行职责情况、生产经营单位主体责任落实情况、完善安全生产监管的体制机制以及农业及农村地区的安全监管情况等方面进行了检查。

在陕西省检查时，严隽琪副委员长指出，安全生产领域复杂而严峻的客观形势，迫切需要加大法律的实施力度，发挥法律利剑作用，依法规范安全生产行为，以法治手段遏制各类重特大事故发生。执法检查是人大常委会依法开展监督工作的重要形式，此次执法检查覆盖全国，旨在通过实地检查和调研，结合大家反映的问题提出意见和建议，形成执法检查报告并提请全国人大常委会会议进行审议，推动解决实际问题，助力安全生产法的全面有效实施，为预防和减少安全生产事故、保障人民群众生命财产安全提供有力法治保障。

在上海市检查时，吉炳轩副委员长

指出，要强化安全生产责任落实，完善监管体制机制，健全安全生产法律法规和标准体系，注重安全生产科学管理、严格管理、依法管理，推进重点领域、关键环节安全生产群防群治和综合治理，加强安全生产基础设施建设，提升全社会安全意识和全民安全素质，推动安全生产治理能力和治理水平现代化，有效遏制安全生产事故的发生。

在山西省检查时，张平副委员长指出，安全如天比天大，安全生产工作永远在路上。要按照新发展理念的要求，坚持以人民为中心，更加重视人的安全。要通过这次执法检查，督促法律全面落实，以法治遏制各类重特大事故发生，让人民群众安心、放心。

在海南省检查时，向巴平措副委员长指出，要充分认识安全生产的重要性，将安全生产全过程纳入监管范围，建立起责任全覆盖、管理全方位、监管全过程的安全生产综合治理体系；要严格标准规范，完善安全生产标准体系和管理制度，强化企业主体责任，夯实安全生产基础。

在河南省检查时，艾力更·依明巴海副委员长指出，要正确处理安全和发展的关系，坚持发展决不能以牺牲安全为代价这个红线，依法规范安全生产；要从实际出发，加强地方配套法规和标准体系建设，争取把法律每一项规定都落到实处；要更加重视农业和农村地区的安全生产，着力解决农业机械、农村建筑、农村公路、农产品等方面的安全生产管理问题。

检查期间，执法检查小组还分别召开数十场专门的企业座谈会、一线员工和安全员座谈会、县乡和农民专业合作社座谈会，听取企业负责人、职工和安全员代表、县乡和合作社负责人、基层安监员、专业服务机构代表等基层群众对安全生产法的意见和建议。

对于检查中发现的问题，执法检查组及时向当地有关部门和企业反映，提醒他们认真检查、尽快整改。比如，河南省根据检查组意见，于11月8日发布了《河南省人民政府安全生产委员会关于

进一步加强农村安全管理工作的意见》，对2020年以前做好全省农村和农业安全生产提出了明确要求。执法检查组在新疆抽查一家企业时发现，该企业二期扩建未验收即开始生产，车间安全标志混乱，安全隐患较多，当地安监部门立即要求企业整改。

与此同时，全国人大常委会安全生产法执法检查组还委托北京、河北、吉林、黑龙江、福建、江西、湖北、湖南、广西、四川、贵州、云南、甘肃、青海、宁夏等15个省（区、市）人大常委会对本行政区域开展自查。再加上对浙江、天津等8个省（区、市）开展的执法检查前期调研，本次执法检查实现了对全国31个省（区、市）和新疆生产建设兵团的全覆盖。

### 各地各部门积极贯彻法律， 安全生产形势稳定向好

通过听取汇报、召开座谈会、实地考察等方式，执法检查组以求真务实的态度，对新安全生产法的实施情况进行全面而又深入了解。在执法检查组看来，国务院及其有关部门和各地高度重视，大力宣传贯彻实施法律法规，多措并举，有力推动了安全生产工作的发展。

在法律宣传方面，国务院及时部署并要求各地、各部门加强对新安全生产法的宣传教育。国务院安委会办公室和安监总局集中开展法律宣讲和全国“安全生产月”“安全生产万里行”活动。安监总局与中宣部等8部门联合印发《关于加强全社会安全生产宣传教育工作的意见》，要求各级政府组织宣讲团到企业巡回宣讲并举办安全生产法培训班，对企业负责人、安全管理人员和从业人员开展轮训。农业部会同安监总局开展“文明渔港”“平安渔业”“平安农机”创建活动。

在加强执法方面，国务院办公厅先后印发了《关于加强安全生产监管执法的通知》和《省级政府安全生产工作考核办法》，安监总局制定了《安全生产监管执法手册》《安全生产执法程序规定》，进一步落实了监督责任，规范了执法程序。



国务院安委会从2015年起建立了安全生产巡查制度,督促各地及时发现安全隐患和薄弱环节,推动一些重大安全问题得到解决。吸取山东青岛“11·22”输油管道爆炸、江苏昆山“8·2”金属粉尘爆炸等事故教训,安监总局等部门集中开展了油气输送管道、煤矿、危化品及其储存场所、易燃易爆粉尘作业等专项整治。

在完善规章制度方面,最高法和最高检出台了关于办理危害生产安全刑事案件适用法律若干问题的解释;安监总局修改了《煤矿安全规程》等31部规章,废止了6部规章,制定修订了70项安全生产标准。目前,国务院有关部门正在开展危险化学品安全法、安全生产法实施条例等法律法规的起草工作。一些地方加快制定修订地方性法规,上海等8个省(区、市)修订了当地的安全生产条例,天津等11个省(区、市)制定修改了相关配套规章制度。

在强化监管方面,国务院安委会印发《国务院安全生产委员会成员单位安全生产工作职责分工》,明确了有关单位安全生产监管方面的职责。全国31个省(区、市)和新疆生产建设兵团均按照“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的要求,确定由地方主要负责同志担任安委会主任,基本形成了省、市、县、乡四级责任体系。企业的安全生产主体责任逐步落实,规模以上企业基本建立了安全责任、安全投入、基础管理、安全培训、应急救援的“五落实、五到位”责任体系。

通过执法检查还了解到,各地在贯彻落实安全生产法过程中,形成了一些好的经验和做法。比如,重庆市及时修订了安全生产条例,安全生产法制建设走在了全国前列。山西省连续八年下发1号文件部署安全生产工作,强调安全生产的重要性。江苏省加强开发区安全生产监管能力建设,要求国家级开发区安全监管执法人员不少于9人,省级不少于5人,已全部到位。上海市将企业安全生产情况纳入全市公共信用信息平台,与“一行三会”对接,强化联合惩戒。

执法检查组认为,从检查情况来看,安全生产法自实施以来,效果总体上是好的,安全生产形势也在逐年好转。数据显示,生产安全事故起数由2002年的107.3万起下降至2015年的28.2万起,死亡人数由13.9万人下降至6.6万人,连续13年实现事故起数和死亡人数“双下降”。新安全生产法突出问题导向,强化了生产经营单位主体责任和政府监管责任,强化了安全生产责任追究,为促进安全生产形势持续稳定好转提供了更有力的法律保障。2015年反映安全发展水平的主要相对指标均为历年来最低。其中,亿元国内生产总值生产安全事故死亡率为0.098,工矿商贸就业人员10万人生产安全事故死亡率为1.071,道路交通万车死亡率为2.08,煤矿百万吨死亡率为0.162。

### 认真研究各方面意见和建议, 对症下药

虽然在各方面的共同努力下,新安全生产法得到了有效的贯彻落实,安全生产形势总体稳定向好,但法律在实施过程中也存在一些突出问题亟须解决。

张平副委员长在全国人大常委会安全生产法执法检查组举行的第二次全体会议上指出,从检查的情况看,国务院各有关部门、各级地方政府高度重视安全生产工作,安全生产形势继续保持稳定态势,但仍存在安全生产基础不够牢固,有的地方“红线意识”不强,部分企业主体责任不落实,监管体制机制不完善、能力不适应,配套法规和标准体系建设工作滞后,农村和农业安全生产监管薄弱等问题,安全生产形势依然严峻,决不能掉以轻心。

面对存在的问题,执法检查组综合各方面意见和建议,认真研究分析,提出了六方面建议。一是要加强认识,坚持安全发展理念,树立更加积极主动的新型安全生产观。在强调“安全才能生产、生产必须安全”的同时,注重安全、环保和健康的同步推进,注重预防机制建设,从源头上排除隐患。二是要加快制定配套法规和标准。建议国家安监总局、国务院

法制办按照中央关于推进安全生产领域改革发展的意见要求,加快起草安全生产法实施条例和法律要求制定的相关配套法规,确保在本届政府任期内出台。国务院安委会与国家标准委要加强协调,加快安全标准的制定修订和组织实施,建立以强制性标准为主体的安全生产标准体系,解决标准冲突和缺失等问题。三是要进一步完善监管体制。建议国务院进一步明确综合监管和行业管理的关系,落实部门监管职责,形成监管合力;完善海洋石油安全生产监督管理体制机制;理顺民航、铁路、电力等行业跨区域监管体制;在各类开发区、工业园区、港区等功能区设立安全生产监管机构。四是严格落实企业主体责任,包括督促企业建立健全安全生产预防机制、明确企业实际控制人和法定代表人同为安全生产第一责任人、建立全过程安全生产和职业健康管理制度等。五是要充分调动市场力量,发挥专业服务机构在安全生产管理服务中的作用,如发挥保险在事故预防中的作用。六是要加强农村和农业安全生产的监管。建议明确农村和农业安全生产的监督管理部门,增加对农村和农业安全生产薄弱环节的投入,加强对农用车、联合收割机、拖拉机等农业机械的监管,将农村建房全部纳入住建部门的监管范围,等等。

张平副委员长在会上还表示,目前执法检查组正集中精力对检查报告稿进行修改和完善,尽量吸收各方面的意见和建议,使报告能够充分反映这次执法检查的成果。

据了解,12月下旬举行的十二届全国人大常委会第二十五次会议将听取和审议安全生产法执法检查报告,并结合听取和审议道路交通安全法执法检查报告,以联组会议的形式开展专题询问。会后,国务院有关部门将根据全国人大常委会会议审议的意见和建议,提出改进工作的举措。接下来,全国人大财经委还将开展跟踪督查,督促有关方面落实相关工作,增强执法检查的实效性。★



# 安全生产的企业主体责任意识仍待加强

文/本刊记者 于 浩



图为吉炳轩副委员长带队在安徽省合肥市长丰县陶西新村检查安全生产情况。

2015年8月12日,天津东疆保税港区瑞海国际物流有限公司危险品仓库发生火灾爆炸事故,最终造成165人遇难,8人失踪,798人受伤住院治疗,304栋建筑物、12428辆商品车、7533个集装箱受损,经济损失超过68亿元。

事发前,长期驻外、每个月回公司值班两次的瑞海公司操作部业务员周志刚正当值班。他注意到堆场多个危化品违规放置,但这是常态,领导过去也不过问。所以,他也没有向领导汇报。当晚,堆场南侧的硝化棉积热自燃,随即引发周边危化物起火,后发生爆炸。

在事故追责过程中,公诉人、天津市人民检察院第二分院助理检察员乔大元披露,瑞海公司拿到具备危险品经营条件相关资质两个月的时间就发生了如此大的事故,是因为这个公司在办理经营资质的过程中存在很多违法违规行为。

比如,2013年年初,瑞海公司打算把一个普通货物堆场改造成危险化学品堆场。公司董事长于学伟找到中滨海盛公司,希望中滨海盛公司为他们编写安全预评价报告。中滨海盛的董事长赵伯扬虚设项目组,指定员工曾凡强为瑞海公司编写安全预评价报告。曾凡强很清楚瑞海公司改造项目不能达到相关标准,但还是在报告中作出安全评价。几个月后,在明知道预评价和验收评价两个报告不能由同一家公司来作的情况下,中滨海盛公司又违规为瑞海公司出具验收评价报告。

2016年11月9日,天津市第二中级人民法院和九家基层法院对被告单位及24名直接责任人等进行宣判。

殷鉴不远,警钟长鸣。各方面公布的信息也可以从一个侧面说明,企业是安全产的责任主体,安全生产法贯彻落

实的关键在企业。

## 安全生产责任意识层层衰减

2016年5月4日至5日,全国人大常委会委员、全国人大财经委副主任委员乌日图率调研组在天津进行安全生产法执法检查前期调研,听取天津市安监、公安、交通运输、市场监管、工信、建设等部门和有关机构、企业关于安全生产法实施中存在的问题,以及执法检查重点的意见和建议。

据介绍,“8·12”特别重大火灾爆炸事故发生后,天津有关部门派出3万多个检查组到企业排查隐患,甚至派出驻厂安监员专盯死守,安装监测警报系统。但有的企业认为,监管部门在生产车间或设备上安装了监测探头和警报系统并接入安防网后,自己就不用管了。还有的企业直接把钥匙交给监管部门的驻厂安

监员,将企业的安全管理责任转嫁给监管部门。这种“保姆式”监管,可能造成企业安全生产主体责任意识淡化,误以部门监管代替企业自我管理,企业主体责任与部门监管责任边界模糊。

天津市有关方面认为,目前在基层、基础监管力量和安全生产专业监管能力均不足的情况下,一线执法人员普遍感到压力大、责任重,急需转变监管模式,厘清企业自我管理的安全生产主体责任和监管部门的监管职责,运用信息化手段、通过政府向专业机构购买服务等方式增强监管能力和执法水平。

10月8日,由全国人大常委会委员长吉炳轩带队的全国人大常委会安全生产法执法检查组在上海进行执法检查时,听取了部分企业对安全生产的反馈。

大型化工企业华谊集团的纪委书记陈耀介绍情况时说,该集团有注册安全工程师有240多名,分布在各个业务生产板块和生产装置。在生产中,他们发现安全管理有层层衰减的现象,特别是一些一线员工对安全生产的重视不够。

“管理层对安全生产的重视还不够。我们经常会举办收费的培训和研讨会,发现外企当中安全工程师、工长这个层级会来参加,但几乎没有看到国企,包括上市公司的。”上海金茂律师事务所律师吴荣良说,因为企业不提供这笔费用,因此很多职工无法参加这样的培训。另一方面,一些企业的负责人也因为缺少经费无法参加培训。

### 企业主体责任落实仍有薄弱环节

此次对安全生产法进行执法检查,既是全国人大常委会第二次对该法进行执法检查,也是对2014年12月1日实施的新安全生产法首次开展执法检查。生产经营单位主体责任落实情况是此次检查的重点内容之一。

检查组发现,许多中小企业厂房建于二十世纪七八十年代,安全生产的设施设备落后陈旧,企业安全生产“不会管、不想管、管不好”的现象依然存在。加上煤

炭、钢铁、有色、建材等行业深度调整,一些企业生产经营困难,为节约成本,安全投入减少,影响了安全生产工作。

在一些地方,有的企业安全生产规章制度不健全、隐患排查不严格、治理不彻底,违章指挥、违规作业、违规生产的现象仍然屡禁不止。有的企业重效益轻安全、重生产轻安全,特别是当前经济下行压力较大的情况下,为维持运营保生存,安全投入受到一定影响,设备设施陈旧,安全管理制度执行也有所松懈。

上海作为特大型城市,安全风险呈现高度集聚。比如,规模以上工业企业超过1万户。但据上海市有关方面向检查组反映,目前,主要存在以下问题:部分企业安全意识不强,主要负责人不重视安全工作,安全责任制度不落实;用工管理不严格,不注重员工安全培训和操练;从业人员流动性较大,安全意识和法治观念比较淡薄,缺乏必备的安全技能。

检查组通过检查还发现,部分企业特别是中小企业、乡镇企业的主要负责人对安全生产工作的重视程度不高,存在麻痹的侥幸心理,在安全设施和隐患治理上不愿多投入,企业安全管理机构没有充分发挥作用,对事故隐患和违章行为整治措施不够及时,部分设备带病运行。

煤炭是山西省的支柱产业,当地高瓦斯矿井、煤与瓦斯突出矿井、水文地质类型复杂或者极复杂的矿井比较多,安全生产任务艰巨。检查组了解到,有一部分企业安全生产主体责任不落实甚至违法生产经营。有的对职工开展安全培训和技能培训不到位;有的安全生产规章制度和操作规程还不够完善,执行不够严格;有的没有依法设立安全生产机构,安全生产责任不落实;有的没有依法足额提取和使用安全费用、安全投入不足。

在一些地方,有的企业安全生产工作抓得很紧、查得很严,但部分基层单位和员工对安全生产工作仍有麻痹思想,有的项目施工现场员工不戴安全帽、安

全标志不到位、消防器材不合格等细节性问题仍然较多;有的企业做到了制度上墙、措施到位,但日常工作有令不行、有规不依的问题仍然存在,不少员工对安全生产制度还没有内化于心、外化于行;有的企业制定了安全生产应急预案,开展了应急演练,但不少演练针对性不强,形式大于内容,难以适应发现企业自身安全隐患和确保安全生产所需。

### 企业须树立新型安全生产观

“在当前经济形势下行压力较大、部分企业生产经营面临一定困难的情况下,更要处理好安全与生产的关系。可以说,安全 and 生产相生相伴,有生产活动就有安全问题。”全国人大常委会委员、全国人大财经委副主任委员乌日图说,2014年安全生产法修改时,在总则第三条专门加了两句话,“坚持安全发展,坚持安全第一”。现在看来,应当更加强调“安全才能发展,发展必须安全”,把安全 and 生产看成是一件事,而不是对立的两件事,把安全融入生产过程的每一个环节,成为生产的必经程序,这是我们当前新型的安全生产观。

乌日图认为,安全生产应当是一种科学管理,科学管理本身就是严谨的,甚至是“教条”的。在安全生产领域,不能搞“弯道超车”,超车就要承担风险,超车就可能产生隐患,安全生产的各项制度规定是多年工作经验的总结,也是用血和生命的代价换来的。科学管理的一个重要前提是分清企业和政府的责任,各自做好各自的工作,政府监管不能代替、也代替不了企业的安全生产管理。企业的主体责任就是生产必须标准化、程序化,严格遵守有关规定,使用的设施设备、生产的工艺流程、产品质量等等都要符合标准。政府监管就是按照法律法规的规定,履行好监督检查的职责。当然,企业与政府的责任边界、政府部门综合监管与行业监管的关系,这些都还需要进一步认真研究,多在体制机制上下功夫。■

# 如何破解监管交叉与缺位?

文/本刊记者 张维炜

2014年8月31日,新修改的安全生产法经十二届全国人大常委会第十次会议表决通过。令人印象深刻的是,新法针对导致安全事故发生的关键问题积极作出回应,进一步强化了政府部门的监管职责,同时,加大了对违法企业的处罚力度。

如今,一年多的时间过去了,这部被称为具备了“刚性”监管之网的法律是否切实发挥了实效、其实践中是否还存在着一些不适之症?自2016年9月开始,全国人大常委会执法检查组兵分5路,深入山西、上海、江苏、安徽等10个省(区、市)和新疆生产建设兵团,对法律实施情况开展检查。

在执法检查过程中,全国人大常委会执法检查组发现,法律的实施取得了积极成效,从国家到地方都强化了政府的监管责任,但部分领域仍然存在着行业监管和属地监管分割、综合监管和行业监管职责交叉和缺位等问题,亟须对监管体制机制作进一步的完善和探索。

## 各地积极强化监管责任机制

长期以来,在一些行业领域,特别是在各部门多头管理的行业领域,存在着安全生产职责不清、交叉、脱节等现象,导致一些安全生产工作处于理论上谁都管,但实际上无人管的“真空”地带。

为此,新安全生产法强化了国务院和地方各级人民政府的安全生产监管职责,并规定,“乡、镇人民政府以及街道办事处、开发区管理机构等地方人民政府的派出机关应当按照职责,加强对本行政区域内生产经营单位安全生产状况的



图为张平副委员长带队在山西省太原市官地矿井检查安全生产情况。

监督检查,协助上级人民政府有关部门依法履行安全生产监督管理职责。”

据了解,为了更好地落实法律,2015年9月,国务院安委会印发了《国务院安全生产委员会成员单位安全生产工作职责分工》,明确了37个国务院安委会成员单位的安全生产“责任田”,全国31个省(区、市)均确定了由地方主要负责人担任安委会主任,基本形成了省、市、县、乡四级责任体系。

在各地的检查中,执法检查组看到许多省市都强化了监管责任,并积极创新,形成了一些好的经验和做法。

上海按照法律要求,进一步规范了综合监管职责和属地监管职责,构建起“两级政府(市、区)、三级网络(市、区、镇办)、四级管理(市、区、镇办、村居)”的立体监管体系,同时要求区和镇办落实属地监管责任,部门监管不到的方面全部由

地方兜底,确保监管无盲点、无漏洞。

江苏省政府制定出台了《企业安全生产失信黑名单管理办法》。2016年上半年,江苏省向社会依法公告列入“黑名单”企业21家,停产整顿关闭企业331家,并将违法企业在江苏卫视等主流媒体公开曝光,移交司法机关追究刑事责任84人,给予党纪政纪处分47人,维护了安全生产法治秩序。

陕西创新安全生产监管方式,改进安全生产检查制度,按照企业危险等级进行差异化监管,对危险化学品、非煤矿山等高危行业实施专家评估和风险辨识,并加强了安全生产工作考核。

安徽压实部门监管责任,落实“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”的原则要求,推动安全委员会成员单位层层签订责任书,落实安全监管工作责任。



山西在完善监管体制机制、落实政府监管职责上狠下功夫,不仅出台了相关文件,按照工商登记把辖区内所有企业的安监职责落实到具体部门,建立分级监管名录,而且对重点行业领域实行政府、部门和企业负责人三方挂牌责任制,并在全省煤矿开展“五人安全包保小组”等外部监管模式。

西藏将安全生产工作作为社会综合治理和城镇网格化管理的重要内容,以南山市为例,当地充分发挥驻村工作队、寺管会、公安检查站、便民警务站、“双联户”户长、村党支部第一书记、大学生村官的作用,建立乡镇安全监管队伍和村居安全信息员队伍,有力推动了基层安全监管责任的落实。

### 监管体制机制仍待理顺

虽然成绩有目共睹,但安全生产在监管体制机制方面暴露出的问题也引起了执法检查组的关注。

在陕西的执法检查中,西安市政府有关负责同志谈到2016年发生的一起安全生产事故。3月份,西安市南二环交大街南口一单位锅炉房发生爆炸,事故造成两人受伤,路边停放的多辆小车受损。经安监等部门调查,确定爆炸锅炉为0.5吨电加热常压热水锅炉,于2006年10月安装投入使用,主要为院内12户居民供暖。事故原因是由于负责看管锅炉的员工擅自离岗,导致热水烧干后发生爆炸。

“查明原因之后,我们对企业进行了问责处理。然而,当我们对监管部门进行问责的时候却发现,找不到问责的政府部门。”西安市政府有关负责同志对执法检查组说,根据特种设备安全法的规定,国家对特种设备实行目录管理。由于常压锅炉并未列入《特种设备安全监察条例》,不受质量技术监督部门管理,但也没有明确规定相应的监管部门,导致在问责时无从下手。

咸阳市天然气公司相关负责人也向执法检查组说出了他们的困惑:“安全生产管理相关部门协作基础薄弱,燃

气执法未明确至一个固定的部门,虽由多个并列部门管,有事时又都不管,互相扯皮,影响了执法工作的正常开展及执法工作的严肃性。”

据了解,陕西省反映的监管困境并非个例。重庆、西藏、河南等地相关部门均向执法检查组反映,新安全生产法规定了综合监管和行业监管相结合的管理体制,但具体实践中,安全生产责任规定不明、边界不清,安全生产行业和属地监管分割,综合监管和行业监管职责交叉和缺位的问题仍然普遍存在。

具体而言,安全生产法第九条规定,安全生产监督管理部门对安全生产工作实施综合监督管理,各部门对其职责范围内有关行业、领域的安全生产工作实施具体监督管理。但是,“一些行业的监管部门和责任不明确。落实到具体行业、业务上存在较多监管空白和分工矛盾。”执法检查组了解到,特别是在追责的强大压力下,部门之间存在有意淡化甚至规避管理责任的情形,易形成监管“盲区”。

以天津为例,天津市相关部门提到,“8·12”事故发生后,地方在修订安全生产条例过程中发现,由于对法律有关规定具体化的难度很大,部门职责很难划分,有些部门以上位法和国务院“三定”方案没有明确规定为由,相互推诿。

综合检查中了解到的情况,执法检查组建议国务院进一步明确综合监管和行业管理的关系,落实部门监管职责,明确新兴领域和行业的监管职责,避免监管盲区,形成合力,以提高监管实效。

### “保姆式”监管方式亟须改变

执法检查组了解到,在经济下行压力加大和产业转型升级的背景下,政府的监管理念和监管方式都迫切需要更新升级。

“现在的监管方式仍停在‘敲、打、看、摸’等传统办法,缺乏信息化、标准化为核心的科学监管的理念和手段。”有的地方相关部门表示,在严格追责的情况下,大多数部门和领导视安全监管为“风险权力”,普遍不愿意分管、从事安全监管

工作,在政府部门和企业中往往是新提拔的干部分管安全,监管人员在执法中也普遍存在不敢做、不会做、不愿做的问题。

执法理念的落后,导致一些政府相关部门习惯于传统的、“保姆式”的监管方式,把注意力放在行政审批、审查验收、督促检查上,代替企业抓安全、查隐患。执法检查组在内蒙古了解到,安全生产领域“重现场轻制度,重审批轻执法,重事后轻事前”的“三重三轻”现象仍普遍存在,在督促企业落实主体责任方面,存在不会管、不敢管,甚至不作为、乱作为的情况。

检查中,大家还反映,新安全生产法赋予了乡镇人民政府安全生产监督职责,但是国家对乡镇、街道以及各类开发区、园区的安全生产监管机构设置没有统一、明确的规定,基层在设置安全监管机构、配套安全监管人员方面大多因编制的问题而采取加挂牌子、使用兼职人员等模式,导致在一线从事监管的人员少、流动性大,难以适应安全生产形势的需要。

不少地方提出,面对数以百万计不同类型不同风险的企业,目前在基层、基础监管力量和安全生产专业监管能力均不足的情况下,如果不及时调整思路、在监管体制机制上改革创新、改变过去老的监管模式的话,将很难适应新时期的安全监管工作需要。建议尽快厘清企业自我管理的安全生产主体责任和监管部门的监管职责,运用信息化手段、通过政府向专业机构购买服务等方式增强监管能力和执法水平。

“这次执法检查许多地方反映,监管的体制机制问题是安全生产领域的一个重中之重的。”谈到此次执法检查在监管方面发现的问题,全国人大财经委副主任委员乌日图表示,这其中包含着政府与市场的关系、法律法规与行政司法的关系、综合监管和行业管理的关系等。但是,“无论怎么强调企业承担主体责任,强调发挥社会化服务机构和市场机制作用,政府的法定职责都是无可回避的,各级政府及有关部门必须有担当,这一点在当前的体制和阶段下尤为重要。”乌日图说。■

# 让安全生产法真正落地生根

文/本刊记者 张宝山



图为向巴平措副委员长带队在海南省儋州市海花岛项目现场检查安全生产情况。

在安全生产进入新阶段背景下,2016年全国人大常委会开展了安全生产法执法检查。此次执法检查是对两年前新修订的安全生产法贯彻实施情况的一次全面检查,也是对中国特色社会主义安全生产法律法规体系进行的一次系统梳理和科学评估。

从安全生产法执法检查前期调研和执法检查过程中反映的情况来看,安全生产法部分配套法规不够完善、部分安全生产标准缺失和滞后、与新阶段安全生产要求不相适应的问题比较突出。

配套法规和安全生产标准,是安全生产法相关规定落实的基础。在此次执法检查过程中,各方普遍提出建议,要加快安全生产法配套法规和安全生产标准的制定及完善,让安全生产法各项制度真正落地生根。

## 法规标准体系建设积极推进

安全生产涉及行业多,安全生产法作为安全生产领域的普通法,普遍适用

于生产经营活动的各个领域。但是在具体执行过程中,需要制定相应的配套法规和安全生产标准加以细化。

在制定和完善安全生产法配套法规和安全生产标准方面,近些年司法机关和有关部门做了大量工作。最高人民法院和最高人民检察院出台了关于办理危害生产安全刑事案件适用法律若干问题的解释;安监总局修改了《煤矿安全规程》等31部规章,废止了6部规章,制定修订了70项安全生产标准;工信部针对标准缺失、标龄老化等问题,完善了工业、通信业19个重点行业的安全生产标准体系框架,发布了99项安全生产领域行业标准;质检总局形成了以1部法律、1部行政法规、11部部门规章、125个安全技术规范及2000多个标准构成的五级特种设备法规标准体系。目前,国务院有关部门正在开展危险化学品安全法、《安全生产法实施条例》、《生产安全事故应急条例》的起草以及矿山安全法的修改工作。

新安全生产法颁布施行后,一些地

方加快制定修订地方性法规。江苏省于2015年7月29日通过了新《江苏省安全生产条例》。重庆市于2015年11月26日通过了《重庆市安全生产条例》。河南省于2016年11月出台了全国第一部加强农村安全管理工作的意见。新疆自治区制定了全国首部地方《安全生产事故隐患排查治理条例》,出台了安全生产目标管理办法、安全生产检查办法等规章制度。天津港“8·12”事故发生后,天津市立即对照制定了《安全天津建设纲要》,并组织修订《天津市安全生产条例》。安徽省制定了全国首个省级《非煤矿山管理条例》。山西省委、省政府按照中央要求制定了《关于实行安全生产党政同责的意见》。

## 配套法规仍然需要不断完善

安全生产法原则规定了与其他专项法律之间的关系,明确了安全生产综合监管与行业监管相结合的监管体制。但是,在具体执行过程中,仍存在执法主

体与职责分工不明确的问题,造成监管漏洞,同时也难以形成执法合力,需要进一步理顺关系、明确分工。安全生产法规定的一些具体制度,如安全生产经费投入与提取、安全事故调查责任主体、行政处罚的执行部门等,也需要通过配套法规加以细化。

从执法检查前期调研的情况看,安全生产法实施过程中存在的问题,不少是因为缺乏配套法规,导致具体法律制度难以落地。地方普遍反映,新安全生产法颁布施行已近两年,相应的配套法规和实施细则一直没有出台,有关法律之间的一些规定也未很好协调,导致一些好制度和好办法无法落实,基层执法面临“有法难依”的困境。例如,乡镇政府和街道办事处能力和力量有限,如何协助上级有关部门履行安全生产监管职责?如何加强对安全生产中介服务机构的管理并明确其法律责任、如何为生产经营单位提供安全生产责任保险以及保险范围、保险费率如何确定?负责安全监管职责的部门采取停止供电、停止供应民用爆炸物品等措施时,实施强制措施的适用条件是什么、应当采取什么样的执行程序?

这些问题都需要安全生产法相关配套法规和实施细则作出具体规定。从执法检查了解的情况来看,安全生产法相关法规不配套的问题仍然突出,安全生产法第二十四条、第三十五条、第一百一十三条要求国务院及其相关部门制定配套法规和规章的工作还没有完全落实。从地方情况看,只有四分之一的省(区、市)制定或修订了当地的安全生产条例,三分之一的省(区、市)制定了配套规章。

执法检查过程中,各地普遍建议国务院有关部门要加大工作力度,加快制定和完善安全生产法的配套法规,要按照中央关于推进安全生产领域改革发展的意见要求,加快起草《安全生产法实施条例》和法律要求制定的相关配套法规。

地方建议,做好这方面工作需要上

下齐动,共同发力。属于上层设计的,国务院及有关部门要尽快制定出台与新安全生产法相配套的法规和条例,进一步明确有关法律规定的实施标准和细则,对于职责界定不清、概念定义不明等影响法律实施的问题,要及时作出说明和解释,为更好执行法律规定提供依据。各级有关部门也要不等不靠,从地区发展实际出发,围绕贯彻实施好安全生产法各项规定,进一步加强地方配套法规体系建设,把每一项规定都落到实处。

据了解,目前国务院有关部门正在加快制定《安全生产法实施条例》。部分地方也根据新安全生产法制定和修改地方性法规。各地普遍按照“适应法,具体化”原则,与新安全生产法保持一致,细化有关规定,补充完善有针对性和可操作性的条款,明确政府、部门和生产经营单位等各方的安全生产责任,为全面推进“依法治安”提供制度保障。

### 安全生产标准有待规范改进

纵观安全生产先进企业,都是实现了生产流程的标准化和生产工艺的标准化。每个流程、每道工艺都有标准规范,并且在生产过程中严格执行。从此次安全生产法执法检查的情况来看,企业只有做到了这一点,才能实现生产的本质安全。

安全生产法规定,生产经营单位应当具备国家标准或者行业标准规定的安全生产条件,并制定安全生产规章制度、操作规程和应急预案。但是,在执法检查中了解到,这一条法律规定的执行却不太理想。一方面,一些企业对安全生产标准化工作不重视,往往委托第三方机构照抄模板制定规章制度、操作规程和应急预案应付检查,生产过程中根本不执行;另一方面,部分国家标准、行业标准陈旧、缺失,立、改、废工作进展有待加快,企业想执行也存在无标准可依的情况。

安全生产法规定,国务院有关部门应当按照保障安全生产的要求,依法及时制定有关的国家标准或者行业标准,

并根据科技进步和经济发展适时修订。从执法检查中了解到,目前这项工作进展缓慢。一是标准缺失,许多材料、工艺、技术没有相应的安全标准。二是标准滞后。很多标准颁布实施超过10年,有些20世纪90年代颁布的标准现在还在使用而未更新。三是标准“打架”。基础标准和通用标准出自多个部门,一些标准内容重复交叉且相互矛盾,国家强制性标准、推荐性标准与行业标准也存在一些矛盾冲突。有些标准照抄国外,不适应国内企业生产实际。

从执法检查了解的情况来看,地方和企业对于制定符合新形势要求的行业安全生产标准体系、技术规范的要求非常迫切。地方和企业强烈要求,加快安全生产标准建设,实现企业安全生产有标准,政府安全监管有依据。

一些地方指出,要加快完善各类行业、企业安全生产标准体系,推进重点领域、重点行业的标准化建设。企业要加快完善安全风险管控体系,对安全生产关键部位、要害场所、主要环节、危险工序进行精细化管理。同时,要发挥安全生产专业服务机构的作用,既为政府部门制定标准和开展安全监管提供技术支撑,也为企业实现安全生产标准化和本质安全提供市场化的安全服务。

企业普遍反映,一方面,要加快安全生产标准的制定和修改;另一方面,从安全生产管理来讲,无论是传统行业还是新兴行业,有生产就有操作规程,企业首先应该严格按照操作规程生产,一步也不能省,必须实现生产过程的标准化、程序化。

执法检查中,各方一致认为,严格执行安全生产标准是落实企业安全生产主体责任的重要内容,是规范企业安全生产行为、强化安全基础管理、有效防范和遏制事故发生的重要手段,不能流于形式。有关部门和单位要依法抓紧国家标准和行业标准的立、改、废,加强对企业安全生产标准化建设的监督检查。✘



# 农村是安全生产监管链条中的薄弱环节

文/本刊记者 刘文学



图为艾力更·依明巴海副委员长带队在河南省郑州市中国中铁工程装备集团有限公司检查安全生产情况。

100多个小时的紧急救援,还是没能挽回那条鲜活的生命。

11月6日,河北蠡县农村6岁男孩聪聪随父亲到地里收白菜,不慎落入枯井,最终发生了枯井“吃”人的悲剧。悲剧发生后,很多人都问:枯井“吃”人的根源在哪里?这样的枯井为何无人监管?枯井究竟归哪个部门管?

随着舆论追问的深入,人们逐渐意识到了这起悲剧背后隐藏着一个事实:农村和农业仍然是安全生产监管链条中一个十分薄弱的环节。

## 农村、农业安全生产工作 形势很严峻

其实,蠡县枯井“吃”人悲剧只是农村安全生产事故中引起了人们关注的一起。

根据《全国人大常委会2016年监督

工作计划》的安排,全国人大常委会执法检查组从今年4月开始对《中华人民共和国安全生产法》实施情况进行了检查。为了搞好这次检查、明确这次执法检查的重点,全国人大财经委还组成了前期调研组赴多个地方和部门开展了调研。

全国人大财经委执法检查前期调研组在辽宁省了解到:据辽宁省农委不完全统计,2014年辽宁省发生农机事故25起,死亡19人;2015年事故18起,死亡8人。同时,全省农业生产基本实现大棚化,暖棚、冷棚“过火”、一氧化碳中毒,以及极端天气条件下的灾害时有发生,这方面没有纳入统计,也没有相应的安全措施。据辽宁省公安厅反映,2015年全省农村地区交通、火灾事故占到全省的51%和54%。农村道路普遍缺少警示标识,临水、临崖、急弯、陡弯的护栏设施

建设跟不上,隐患比比皆是;农村住房缺乏规划,防火间距不足,消防通道不畅,特别是消防水源短缺,一旦发生火灾,就会造成集中连片大火;农村地区也没有专门的消防队伍,少数村落自建了义务消防队,能力十分有限。

根据相关部门的统计:2015年,全国发生在等级公路以外的农机事故1306起,死亡208人。事故原因主要是非标、超标农用车生产屡禁不止,农用车上路行驶的监管主体不明确;农用车驾驶员证照管理缺失,无证驾驶、酒后驾驶、超重超载、违规载人等问题严重;联合收割机、拖拉机等农用机械操作失误,无证无牌上

路行驶和不依法年检现象突出。许多地方农村公路发生的交通事故占到了该地区全部交通事故的一半以上。河南农村道路交通事故已经占到省道路安全事故总数的60%。驻马店市仅今年以来在开展农村道路交通安全专项整治中,就查纠农用车违法载人16084起,无证驾驶违法人员288人,酒后驾驶626起。

在执法检查的过程中,多个地方和部门反映:现在农村的安全生产情况缺乏必要的统计分析,存在底数不清、监管薄弱等问题。而随着全面建成小康社会进入关键时期、城乡一体化建设和农业现代化生产方式发展,一方面,许多传统风险和隐患伴随着新特征突显出来;另一方面,全新的风险点也在不断冒出,农村安全生产事故处于多发、易发期,农村和农业安全生产工作形势变得更加复杂

和严峻。

### 调整忽视农村、农业安全生产工作 的监管倾向

虽然农村安全生产工作形势十分严峻,但让人感觉问题更严重的是背后与农村现实已经不相适的重城镇、轻农村的安全生产观。

蠡县枯井“吃”人悲剧发生后,有专家分析:小聪聪悲剧引发空前关注,很大程度上是因为救援规模的“不同寻常”,而不是悲剧本身。平时主流舆论谈及“公共设施安全”,指向的多是城镇。殊不知,农村的田间地头也是“公共场所”的一部分,却常常被公众忽视。城镇公共场所发生的大小事故瞬间可以“上头条”,农村公共场所发生的悲剧为何形不成舆论焦点呢?这种简单的类比未必恰当,但不能否认,舆论格局中“农村话题”依然缺乏话语权。同样的公共空间,不同的重视程度,是城乡二元格局的真实写照。

在安全生产法执法检查的过程中,全国人大常委会执法检查组也多次收到“对农业和农村安全生产重视不够”的反馈。有地方反映:长期以来,我们安全生产工作的重心都在工业领域和城镇地区,对农业和农村安全生产重视程度不够,对农业系统承担的安全生产责任认识不足,抓日常隐患排查工作未形成常态化。

但是,这种重城镇、轻农村的安全生产工作监管倾向已经越来越和农村的现实形势不相适应。

一是和我们现在的发展理念已经不相融合。党的十六大提出了“统筹城乡发展”等五个统筹,党的十八届五中全会把“协调”作为五大发展理念之一,提出要重点促进城乡区域协调发展,促进经济社会协调发展,促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。2016年中央一号文件提出,要推动城乡协调发展,提高新农村建设水平。现在,城乡统筹、协调发展的新理念要求我们

转变观念,在安全生产观上把城市和农村作为一个整体,通盘考虑、统筹谋划、一体设计、一体管理,切实解决城乡脱节、重城镇轻农村的问题。

二是和农村、农业现在所处的发展阶段已经不相适应。一些发达国家的历史经验表明,在经济发展的某个阶段,农村的安全生产事故起数、伤亡、财产损失是城市工矿企业的倍数。全国人大常委会执法检查组发现:随着农业生产方式的根本性改变,机械化、规模化程度不断提高,农村城镇化建设不断加快,我国农业机械、农业建筑、农药使用管理、农产品质量等涉农安全生产问题开始凸显,这要求农村和农业的安全生产监管得到进一步重视和提升。例如,随着农村道路的逐渐延伸,农机保有量的快速大幅增加,农机化新技术、新机具的不断出现,农机安全成为农业与农村安全生产工作的重点,对农机监管的要求也不断提高。辽宁省农经委反映:近年来农机购置补贴政策调动了农民购买农业机械的积极性,全省登记农业拖拉机29万台,联合收割机1.6万台,全省主要农作物耕种机械化水平已达77.2%,登记农机驾驶员16万人。与此对应的是农机管理水平跟不上农业机械化发展进程。一方面,全省只有47套拖拉机移动检测设备,4套驾驶人技术科目移动考试设备,31套农机事故勘察设备,远远不能满足实际需要;另一方面,2014年全省农业拖拉机的登记率只有48.9%,检验率62.9%,只有40%的驾驶员持证操作。

### 加强农村、农业安全生产监管的 制度建设

执法检查过程中,全国人大常委会执法检查组和前期调研组还发现:目前农村生产安全问题主要集中在农机、农建、农药、农业设施等方面,而背后的根本原因往往是一些具体监管制度的缺失或不完善。

农村安全生产监管薄弱很大程度

就薄弱在制度建设的滞后上。在农机监管方面,重庆市反映:目前全国没有统一的拖拉机管理信息系统,也没有和公安部门建立全国统一的拖拉机管理信息交换平台,拖拉机安全源头管理与道路交通安全监管信息脱节。拖拉机入户标准不一,一些外省籍牌照车辆在重庆市运行增加了监管难度。新疆维吾尔自治区反映:目前,无牌、无证、非法载人等导致的农机安全事故多发易发,但是由于农机部门没有上路执法权而无权管,交警部门因警力不足而无力管,导致农业机械上路、作业监管还存在“盲区”。

在农建监管方面,辽宁省住建厅反映:农村住房处于放任自流状态,现在是“没人管、没统计”,建设部曾组织过一次农房普查,依然是底数不清、情况不明,安全风险是客观存在的。河南省反映:农村建房普遍缺乏规划,施工队伍大多没有资质,农村建筑事故多数发生在建设过程中。以周口市为例,全市4181个行政村、12485个自然村,编制村庄规划的仅有401个行政村,办理乡村建设规划许可的仅有1725个行政村。

一些具体监管制度的缺失或不完善,容易导致监管手段和监管措施的不足,容易导致监管力度的薄弱和农村安全生产事故的多发,这反过来警示我们:加强农村、农业安全生产监管的制度建设迫在眉睫。

因此,在执法检查的过程中,有许多地方和部门向全国人大常委会执法检查组就农村安全生产监管的制度建设提出了自己的建议。例如,重庆市建议:公安交管部门与农机主管部门将拖拉机及其驾驶人注册登记、检审、交通违章、事故等信息录入联网互通的信息交换平台,实现双方“实时查询、动态更新、共同监管”;建立全国统一的拖拉机登记管理目录和全国统一的拖拉机管理信息系统,完善拖拉机管理相关法律法规。还有许多地方建议:将农村建房纳入住建部门的监管范围,加强村庄集镇规划、建设管理和安全管理,等等。■



# 为者常成 行者常至

## ——记香港全国人大代表视察四川

文 / 陈庆立



香港全国人大代表视察“4·12”芦山地震纪念馆。

十月的四川，青峰竞艳，丹壑争流，风光旖旎。10月9日至17日，以谭惠珠为团长的香港特别行政区第十二届全国人大代表团赴四川视察。

9天时间里，视察团在成都、德阳、雅安、凉山等地，深入了解当地经济发展、历史文化、科技创新、灾后重建、扶贫教育等方面情况。在视察过程中，代表们切身感受到四川日新月异的发展变化和社会主义制度在救灾扶贫等方面显示出的务实高效，同时也展现了代表们心系灾区、心系贫困区的民生情怀。就四川未来的发展和川港两地交流合作，代表们不忘初心，积极建言献策。

### 古往蜀道难 今来蜀道飞

“上有六龙回日之高标，下有冲波逆折之回川。”李白的千古名篇《蜀道难》，道尽了巴山蜀水道路的艰险。代表们此次进川视察，本以为会头疼道路的颠簸，谁知道却收获了惊奇和惊喜。“在腾云驾雾中穿越三百公里，”视察团经雅西高速前往西昌时，刘佩琼代表被“云端上的高速”所震撼，感叹道：“由平原跨过高山，进入雅西高速，全程200多个隧道，无数的高架桥，绕山三次提升，工程是艰巨的，行车却极安全。真是奇迹！”说完在朋友圈发布照片，分享激动的心情：“真是不可思议，以往都说‘蜀道难，难于上

青天’，如今四川的交通状况令人赞叹。”陈勇代表对此点赞道：“古往蜀道难，今来蜀道飞！”言简意赅，意气风发。

“蜀道难”变“蜀道飞”，非一日之功。电视剧《历史转折中的邓小平》告诉大家，时任二野政治委员的邓小平在解放大西南的战争进程中就开始谋划修建成渝铁路。新中国成立后，百废待兴。面对西南刚刚解放、战争尚未完全平息、社会秩序尚未安定、国家财政相当困难等各种不利因素，党中央和政府为了西南人民，下定决心，立即开始兴建成渝铁路。1952年7月1日，成渝铁路全线通车。作为新中国第一条铁路，毛泽东主席曾为此亲笔题写“庆贺成渝铁路通车”。经过几代人的不懈努力，而今天的四川在交通运输方面成就斐然：高速公路通车里程达6100公里，铁路营运里程4700公里，内河港口年集装箱吞吐能力突破1亿吨，2015年全年公路、铁路、航空和水路等运输方式完成货物周转量2500亿吨公里，旅客周转量1623.8亿人公里，成都双流机场成为国内第四大航空枢纽，四川成为名副其实的西部综合交通枢纽，可谓“当惊世界殊”。

### 大灾显真情 多难促邦兴

2008年和2013年，四川汶川、芦山、雅安等地连续遭受强烈地震灾害。“大灾彰显真情，大难更见本色，”在10月10日的情况汇报会上，省长尹力深有感触地说，“灾难无情人有情，在抗震救灾及灾后重建过程中，香港特别行政区政府和香港各界同胞倾情捐助，展现了血浓于水的同胞之情。”在汶川，香港立法会以最快速度



拨款3亿港元用于灾区重建,香港红十字会向内地红会转赠各方面捐款达9.1亿港元、救灾物资350多吨,特区搜救队、医疗队第一时间火线支援救灾工作。正是由于包括港澳同胞在内的全国各族人民的大力支援,四川人民在大灾后屹立不倒,积极投入灾后重建,取得了举世瞩目的巨大成绩。基于此,灾后重建工作成为此次香港代表视察的重点之一。

10月12日,视察团专程来到雅安市芦山县,从前往龙门古镇视察古镇新区重建发展情况,到行至龙门乡河心新村了解农房重建、新村管理新思路,再到芦山县“4·20”芦山强烈地震纪念馆,视察团力图多方面深入了解、亲身感受芦山地震灾后重建的新面貌。代表们对芦山人民在灾后重建过程中始终坚持“中央统筹指导、地方作为主体、灾区群众广泛参与”的恢复重建方针表示赞赏。香港工会联合会理事长吴秋北代表说,芦山强烈地震后,当地迅速恢复生产生活,同时启动灾后重建谋篇布局工作。如今,芦山地震灾后恢复重建“三年基本完成”的目标已经实现,正在推进“五年整体跨越、七年同步小康”的有关工作,这正是我们国家社会主义制度优越性的体现。对此,香港公开大学校长黄玉山代表也表示赞同,他说:“不管是汶川地震,还是芦山地震,灾后重建的速度举世瞩目。重建目标不是豪言壮语,而是实实在在为老百姓做事。”“四川人民乐观积极的精神也值得称赞,体现了中华民族坚忍不拔的拼搏精神。作为香港的全国人大代表,我们要把这样的精神弘扬传播。”吴秋北代表表示。

行政会议成员叶国谦代表一语中的:四川不是在大地震后“站起来”,而是“跳起来”,在危机中实现转机与发展;四川人民不是在废墟上重过以往的生活,而是在宏伟的蓝图上奔向小康。这些都有赖于政府将灾后重建与发展联系在一起,四川经验和优势值得好好总结推广。郑耀棠、黄玉山代表深刻剖析了四川重建成功的制度因素:有些国家经历一

两次大型地震或严重自然灾害,灾后经济和社会发展往往出现停滞甚至一蹶不振;而人口和面积都与一些国家相似的四川,经历两次大地震后,重建速度举世瞩目,人民精神面貌也焕然一新。这实质上充分体现了我们国家社会主义制度的优越性,如果没有党中央坚强有力的领导和统筹协调,四川要在灾后实现快速发展是不可能的。

视察中,代表们被灾区人民展现出来的精神面貌深深感动,进一步拉近了香港和内地人民的感情。飞达帽业控股有限公司副主席兼董事总经理颜宝铃代表深有感触地说:“芦山震后三年的重建成果丰硕,看到村民们由临时板房搬进崭新的农房我深感欣慰。村民们怀着对社会感恩的心,用花生等农家食品和表演热情欢迎我们,让我特别感动。”“我们是带着微笑,含着泪品尝的。”团长谭惠珠发自内心的话代表着每一位代表的心声。陈勇代表说:“我们在视察中亲身感受到了四川人民感恩的心,这种情感弥足珍贵。我们香港更应感恩国家和内地人民在金融风暴、非典时期对香港的全力支持。”

### 全面小康新目标 精准扶贫再发力

习近平总书记深刻指出,全面建成小康社会,最艰巨最繁重的任务在农村,特别是在贫困地区。作为西部省份、人口大省,四川如何按照习总书记的要求,实施精准扶贫,打赢脱贫攻坚战,是代表们此行非常关注的问题。

凉山彝族自治州是全国集中连片特困地区之一,视察团花了两天的时间对凉山进行了视察。10月14日下午视察团一行驱车来到海拔2900米、地处大凉山腹地的凉山昭觉县解放乡燕子洛村,这里自然地理条件恶劣,曾是一个典型的高寒贫困落后村。近年来,通过实施彝家新寨建设,一个个充满浓郁民族特色、整洁、崭新、文明的新寨在这里拔地而起,有效改善了彝族群众的生产生活条件。在视察中,代表们时不时与村民交

谈,了解他们的生活状况、国家政策的落实情况以及目前仍面临的困难等。随后,视察团一行又来到达普诗乡中心小学,了解彝族学生教育情况。谭惠珠代表亲切勉励学生们要努力学习知识,将来为改变家乡面貌作出贡献。

通过视察,代表们对凉山脱贫攻坚工作取得的成绩给予肯定,认为凉山把脱贫攻坚作为最大的政治、最大的民生,落实中央和四川提出的“两不愁、三保障”和“四个好”目标是严肃认真的。同时,代表们也提出了一些询问和建议。张铁夫代表说,早前有媒体报道,凉山州昭觉县支尔莫乡阿土勒尔村海拔1400多米,与地面垂直距离约800米,村民通向外界必须顺着悬崖断续攀爬17条藤梯,被外界称为“悬崖村”。针对“悬崖村”问题,政府有什么对策?凉山州州长罗凉清回应道,基本思路是逐步将村民迁下山,同时将周边的小学扩大,实行寄宿制。

李少光代表建议,凉山可以与沿海地区签署协议,输出家庭工,相信这有助于解决区内贫困问题。黄玉山代表则认为,凉山存在的贫困问题有历史和文化原因,脱贫关键在于大力发展教育,从根子上消灭贫困带来愚昧、愚昧加剧贫困的恶性循环。

离开凉山后,代表们的心仍牵挂着那里的群众。在10月17日的视察情况反馈会上,代表们再次对扶贫工作提出意见和建议。刘佩琼代表指出,四川的贫困问题有诸多因素,长远来说,脱贫不能完全依赖中央财政的转移支付,而是要从发展产业入手,发展多元化经济。例如,在农村发展农产品加工业,扭转目前贫困地区过度依赖中央财政支援的情况。吴秋北代表说,四川的历史文化资源丰富,要充分挖掘文化旅游方面的潜力,通过发展旅游产业扶贫脱贫。谭惠珠代表说,凉山是“养在闺中人未识”,这里独特的气候、水果、蔬菜是其他地方拿钱也买不到的,建议好好利用这些优势资源,想想办法把这些资源转化成实实在在的

经济效益,帮助群众脱贫致富。

### 创新驱动促发展 转型升级上台阶

10月9日,四川省委书记、省人大常委会主任王东明会见视察团一行时指出,四川当前正面临“一带一路”和长江经济带建设、被国家确定为全面改革创新试验区域和自由贸易试验区等重大历史机遇。作为西部的经济、科教和文化大省,四川未来会坚持实施创新驱动发展战略,打造电子信息、汽车、新能源等高端成长型产业。

为深入了解四川创新发展、转型升级情况,视察团一行考察了天府新区。天府新区的总体定位为:我国西部地区核心增长极与科技创新高地,以现代制造业和高端服务业为主、宜业宜商宜居的国际化现代新区。其核心区是天府新区成都直管区,这里以“一城、一区、一带、一园”为发展重点。代表们重点视察了成都科学城,亲身感受成都科学城“创新之魂、科技立城”的发展理念。

谭惠珠代表视察后建议,以天府软件园为依托,川港共同发展创新创业。两地可以尝试设立合作机制,让香港的中小微企业和年轻人有机会到天府软件园发展创业,香港也可以将四川的创新科技企业和研究人员安排到港体验交流。完善的法制是创新和转型升级的制度保障。谭惠珠代表表示,港商对法制环境尤其关心,建议四川让更多港人了解政府作风和投资法制环境。

香港保安局原局长李少光代表指出,四川是国家西部地区的发展龙头,适合发展高端科技产业,但必须引进人才。建议参考香港在世界各地设立海外经贸办事处的做法,通过驻外领事馆等渠道加强宣传四川,吸引海外学子学成后来川工作或创业。

霍英东集团行政总裁霍震寰代表则针对地处西南的四川特别强调了科技创新的重要性:科技创新将带动经济突破瓶颈,更好地发展。“其实,和科技创新一样,经济要发展,企业要发展,都需要

有创新精神。”作为实业家的霍震寰代表如是说。

### “一带一路”新机遇 川港同心铸辉煌

王东明会见视察团一行时,首先感谢了香港社会各界对四川经济社会发展以及汶川地震、芦山地震抗震救灾及灾后重建的巨大支持,同时指出四川和香港的合作空间很大,期盼两地能够在经贸、教育、文化和旅游等方面进一步深化合作。视察团团长谭惠珠代表表示,在国家推进“一带一路”的战略上,四川可凭借自身强大的优势,扮演更重要的角色。她认为,四川与香港相隔虽远,风俗习惯有别,但两地的经贸往来频繁紧密,合作的成效显著,香港已成为四川最大的境外投资来源地,未来香港与四川可以有更为紧密的关系和互动。

10月17日的反馈会上,代表们结合几天来的视察情况,对四川发展和川港合作纷纷建言献策。谭惠珠代表指出,天府新区和四川自贸区的建设,以及实施将四川打造为中国西部金融、财经和物流枢纽的规划,都应该充分利用香港的优势和平台。在城市与交通规划、物流枢纽等方面,香港都拥有先进的经验,四川方面可以向香港取经,建议成都和香港在CEPA框架下协商签署服务贸易自由化协议,对香港开放物流业。

视察团副团长、香港中旅国际投资有限公司副主席卢瑞安代表说,四川是旅游大省,自然资源丰富,历史底蕴深厚,民族风情多姿多彩,发展旅游有很好的条件。他建议,四川省以全域旅游为重点,加快旅游业转型升级,进一步提升成都的中国西部门户地位。具体而言,可以通过加强旅游人才培养,推动香港成都“一程多站”式旅游,吸引更多港人来成都休闲度假;同时,办好有特色的节庆活动,例如彝族的火把节。

罗兵咸永道会计师事务所高级顾问雷添良代表说,四川是国家西南部中心,优势得天独厚,而香港是国际金融中心,

也是沟通中外的“超级联系人”,拥有大量人才,期望川港两地政府在这方面加强沟通合作。同时,建议与香港工商团体建立更紧密联系,大力发展现代金融合作、电子商务合作,深化现代物流合作等。

民建联副主席、新社联理事长陈勇代表说,四川和香港有“三通”,即一代伟人、历史文化通,千山万水血脉通,以及川港梦想通。邓小平的故乡是四川,他不但提出并推动我国实行改革开放,还提出了“一国两制”伟大构想,让香港、澳门顺利回到祖国怀抱,保证了香港今天的繁荣发展。今天我们来到伟人故乡,非常激动,也十分感恩,有责任讲好川港故事!

四川省政府常务副省长王宁表示,香港全国人大代表提出了很多珍贵的意见和建议,不仅显示出独到的见解,更充分体现了香港同胞血浓于水的亲情。对于代表们提出的建议,省政府会进一步认真梳理和研究,积极采纳,切实落实到今后各项工作中。省人大常委会党组书记、副主任陈光志对代表们不辞辛劳、连续奔波,以高度的责任感和饱满的工作热情开展视察工作表示赞叹,并表示代表们就四川发展“短板”提出的意见和建议针对性很强,充分反映了这次视察的成效。省人大常委会副主任刘道平在主持反馈会时动情地说,他感谢香港人民在大灾面前所展现的血浓于水的同胞之情,希望香港代表把四川9000万各族人民对香港同胞的深厚情谊带回去,促进川港合作取得更加丰硕的成果。

“常为而不置,常行而不休。”本次香港代表视察四川时间虽短,但行程紧凑、内容丰富、针对性强,对于香港全国人大代表了解祖国内地的经济和社会发展面貌,对于增强代表的履职能力和意识,增强代表对祖国的认同感和四个自信,促进香港与四川加强交流、深度合作将起到一定的推动作用。✪

(本文作者为全国人大常委会办公厅联络局巡视员兼副局长。内文图片由全国人大常委会办公厅联络局提供)

# 人大创新在三湘

——来自湖南各地人大的实地报道（上）

主持：金果林

统筹：刘永学 龙朝阳

协调：彭永春 田必耀

联络：熊曙辉

执笔：金果林 田必耀 彭永春 尹 恒 尹 舜 刘 琳

唐海强 曾 峰 邓银星 赵顺涛 徐亮亮 卢鸿福

有着“芙蓉之国”美誉的湖南，历史悠久、文化灿烂、人杰地灵。“惟楚有材，于斯为盛。”百多年来，湖南砥砺前行、英才辈出，其“经世致用、敢为人先”的湖湘文化精神耀眼夺目，在中华民族近现代史中留下了浓墨重彩。改革开放以来，在中国民主法治建设的宏伟大业中，湖南人继续弘扬这种“敢为人先”精神，探索开拓、扎实进取，常领风气之先、时有创新之举，在人民代表大会制度建设的实践征程中留下了湖南人奋力前行的深深足印。

历史迎来新时期，时代展现新风貌。近几年来，湖南省各级人大抓住契机、积极作为，奋发向上、生动实践，勇于创新、敢于担当，着力在人大工作的制度、机制和方式、方法等方面进行深入探索，激发了人大工作的活力之源，使人大工作亮点纷呈、新意盎然，推动着人民代表大会制度与时俱进。

为此，《中国人大》杂志社与湖南省人大常委会研究室、《人民之友》杂志社组成联合采访组，于初冬时节深入湖南部分市州、县区、乡镇、街道、社区，实地采写了一组反映湖南省、市州、县区、乡镇、街道人大工作创新实践的系列稿件。现刊发于此，以飨读者。✎



# 湖南省人大： 测评剑指审计查出问题“屡审屡犯”



12月2日，湖南省十二届人大常委会第二十六次会议对省发展和改革委员会等18个单位2015年度省级预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况进行满意度测评。摄影/田必耀

2016年12月2日，湖南省十二届人大常委会第二十六次会议的一项议程特别引人注目：对省发展和改革委员会等18个单位审计整改报告进行满意度测评。此举在湖南省人大常委会历史上尚属首次。

## 第一次测评审计整改报告

“这是省人大常委会第一次对18个单位审计整改落实情况进行测评，是落实中央深改组和省委的要求。”12月2日上午，在湖南省人大常委会举行的题为《中国的国家审计制度》专题讲座上，省人大常委会副主任陈君文对在座的常委会委员说，要尊重自己的民主权利，在这次测评中慎重投好神圣一票。当天下午4点整，常委会组成人员在表决有关事项后，开始对审计整改情况进行满意度测评。

会议主持人、省人大常委会主任徐守盛宣布：“会议应到60人，实到57人。现在开始分别进行测评。”会议首先对省

发展和改革委员会审计整改情况进行满意度测评。

置身会场，记者明显感受到会议气氛的严肃。常委会组成人员按键之间，与会人员屏息凝视，尤其是18个被审计单位的负责人，紧盯会议室前面两侧的电子屏幕，关注滚动变化的票数，直到宣读测评结果：省发展和改革委员会获得满意37票、基本满意16票，满意度为92.98%。

紧接着，常委会组成人员对省教育厅、省民宗委等部门审计整改情况相继进行了测评。相较于其他单位，省教育厅、省民宗委这两个单位测评满意率最高，均为98.25%，而满意率最低的单位为75.44%。记者统计发现，18个被测评单位中，满意率超过90%的还有省政府外侨办、省工商联、省司法厅、省妇联，另有8个单位的测评满意率超过80%，而省国有资产监督管理委员会、省财政厅、省安全生产监督管理局的测评满意率低于80%，排名相对靠后。

## 测评结果“检阅”整改效果

2016年7月26日，在省十二届人大常委会第二十三次会议上，省审计厅厅长胡章胜受省人民政府委托，向省人大常委会作了《关于2015年度省级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。此前，省审计厅对省级财政管理和省财政厅、省发改委、省教育厅等18个部门单位预算执行情况，以及保障性安居工程、森林生态效益补偿基金、农村饮水安全资金、国土整治项目、高速公路建设项目等重点资金和项目实施了审计。

“报告很好，敢于揭露问题。”“为何有些问题年年审年年犯？”“要强化人大对审计工作的监督，提升审计效率。”针对省人大常委会组成人员在审议审计报告时提出的加大审计查出问题的整改工作力度的建议，省人大常委会秘书长彭宪法表示，2016年11月份，省人大常委会将按照省委的要求，听取和审议省人民政府关于审计查出问题整改情况的报告，并对被审计单位整改情况进行满意度测评。

四个月后的11月28日，在省十二届人大常委会第二十六次会议上，胡章胜受省人民政府委托，报告了2015年度省级预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况和审议意见研究处理结果。他表示，截至10月底，审计工作报告反映的绝大部分问题已得到整改，极少数整改难度较大的问题仍在整改之中。胡章胜说，相关部门单位积极建立和完善内部管理制度，着力构建防范问题发生的长效机制。同时，省发展和改革委员会等18个单位向省人大常委会提交了

审计查出问题的整改报告,省住建厅等8个单位提交了重点资金和项目实施审计查出问题的整改报告。

省发展和改革委员会的审计整改报告显示,针对审计报告提出的省预算内投资计划草案不细化、年初预算到位率低、项目未启动或实施缓慢问题,以及决算收支不真实、不完整,少计固定资产等问题,认真进行了整改。其中,专项资金被冒领674万元问题,联合省财政厅进行了追缴,对违规单位省发展和改革委员会进行了惩戒,今后将加强项目审核把关,强化责任追究。在测评中,省发展和改革委员会获得了满意率92.98%的“成绩”。

“测评满意度整体上偏高,比预料的要好。”胡章胜告诉记者,省人大常委会的测评是根据省人民政府的整改报告和18个单位的整改分报告而进行的,各个单位的整改非常努力,整改成效明显。胡章胜说,无论是指出问题,还是分析原因,整改是审计的最终目的,测评目的就是促进审计指出问题的整改。

省人大财经委向此次常委会提出的审议意见指出:“总的来看,省人民政府及审计厅和各被审计单位对审计查出问题整改工作比往年更加重视,审计整改取得了积极成效。”

“测评结果真实反映了整改情况。这次测评满意率总体较高,表明这些单位靠整改成效获得了省人大常委会的认可。”测评结束后,省人大常委会领导与省人大财经委、常委会预工委负责人沟通了测评的情况,各方面均对测评持积极肯定态度。

“省人大常委会的测评公正、公平、客观、实在,既对我们的工作给予肯定,同时也是一种鞭策。”省安全生产监督管理局在测评中满意率排名相对靠后,局长李大剑表示,在已经整改的基础上,下一步还要完善制度建设,避免重复的错误。

### 整改仍然“在路上”

据了解,对没有整改到位的问题,

省人大常委会将跟踪监督。省人大财经委提出的审议意见指出,审计查出问题整改存在着针对性和有效性不够、对审计成果运用不够的问题,“对存在问题的整改停留在账务处理、资金追缴层面,依法依规追究相关单位和

责任人员责任的力度还不够。”省人大财经委建议加强对整改情况的跟踪督促,建立审计查出问题整改情况台账,实行对账销号。同时,被审计单位要及时公开本单位审计查出问题整改结果。

徐守盛在本次常委会会议闭幕会上强调,对尚未整改到位的问题要继续加强督促整改,在下一年度审计工作报告中反映后续整改情况;对测评中满意度偏低的单位,要重点督促整改,由省人大财经委提出建议,报经主任会议研究后,督促政府落实,省人大常委会视情况听取整改情况。

“我们要运用好好评结果,推动审计发现的问题真正整改到位。”省人大常委会委员、财经委主任委员田家贵说,省直各部门绝大部分审计问题已得到整改,对整改比较差、整改不到位的单位还要进一步跟踪。

### 测评有效破解“屡审屡犯”难题

按照中央深改组的要求,经中共湖南省委同意,2016年8月,中共湖南省委办公厅转发了《中共湖南省人大常委会党组关于建立和完善审计查出问题整改情况向省人大常委会报告机制的意见》。该意见要求,省人大常委会听取和审议审计查出问题整改情况报告后,对被审计单位的整改情况按照单位进行满意度测评,对测评结果较差、问题整改不到位的单位进行跟踪监督,必



湖南省人大常委会对省发展和改革委员会进行满意度测评结果。摄影/田必耀

要时还可以开展质询或者启动特定问题调查。

8月8日,省人大财经委、常委会预算工委召开了审计查出问题整改交办会。省人大常委会副主任陈君文在会上说,省人大常委会对各单位的整改情况的满意度是检验整改效果的重要标志,审计整改的最终目的必须着眼于从体制机制层面解决问题。此后,省人大财经委、常委会预算工委分别听取了被审计单位关于审计查出问题整改情况的汇报,并实地查看相关整改项目,提出了整改要求。

以前,听取审计整改报告后,是否满意,只是由常委会组成人员口头发表意见;现在,整改是否满意,则由常委会组成人员的“票”说话。“通过满意度测评,对人大监督工作和政府部门整改审计指出问题都是一个很大的促进。”省人大常委会委员罗述勇说。

北京国家会计学院党委书记、院长秦荣生教授认为,湖南省人大常委会对审计整改情况进行满意度测评,可以有效督促整改。同时,还需要纪委、检察、司法机关等共同跟进,才能真正督促整改到位。

田家贵说,开展满意度测评是湖南省人大监督方法的创新,有利于加强人大对审计整改工作的跟踪监督,今后可以把审计整改情况向社会公开,逐步完善测评机制,让新机制更有成效。■

# 长沙市人大： 决议并非“一决了之”而是监督之始

“以前在市级医院住院，靠子女来车接车送；如今在家门口的卫生院住院，医疗费用更低，医保报销比例高，病房条件也不比市级医院差。”2016年11月10日，正在长沙市青竹湖镇卫生院住院的袁念青说。

青竹湖镇卫生院是由长沙市开福区政府主办、长沙市中医医院承办的公益性基层医疗卫生机构，设置有全科医学、内科、外科、妇科、中医针灸理疗科、住院部、残疾人康复室等，建成了中医馆，拥有进口全自动生化分析仪、彩超诊断仪、麻醉机、呼吸机、X光机、医疗急救车等高配置的医疗设备设施，惠及周边5万居民。

现在，长沙市许多乡镇、街道都拥有这样高标准的医疗卫生服务机构。这一变化始于2014年。当年，面对群众反映强烈的“看病难”问题，长沙市第十四届人大常委会经过专题调研，认为“破解看病难，关键在于强基层”，并在2014年10月31日的市人大常委会第十五次会议上作出了《关于加快推进我市基层卫生服务能力建设的决议》。

“持续监督，不囿于一次决议、一次审议或一次监督，要把初次监督和后续监督紧密结合起来，对监督对象实施全程监督，使人大的决议、决定及审议、视察、执法检查中提出的意见得以认真落实，从而实现议而有决、决而有行、行而有果的工作目标。”市人大常委会主任袁观清认为，作出决议只是基础，落实好决议才是关键。

“基层卫生医护人员特别是乡村医生的服务能力和水平不高，基层医疗结构就医率偏低……”半年多之后，长沙市人大常委会督查室就针对《关于加快推进我市基层卫生服务能力建设的决议》的落实情况提出了五个方面的问题交市政府办理。这

个督查室是长沙市人大常委会为其决议、决定的贯彻落实而专门设立的机构。“如果把其他部门比喻成工作中顽强拼搏的‘运动员’，那么督查室就是抓工作落实不可或缺的‘裁判员’。搞督查需要严肃认真，敢于和善于找问题。”市人大常委会督查室主任唐剑宇说，根据《长沙市人民代表大会常务委员会督查工作规则》的规定，督查室将在常委会决议作出六个月后向承办单位发出督查通知，会同有关委、厅、室通过电话、发函、询问、调查等方式，了解和掌握决议办理情况，并形成督查报告向常委会会议汇报。

除了专门机构发力监督，长沙市人大常委会还综合运用其他工作手段聚焦决议的贯彻落实。“没想到我提出的建议会被重点督办。”市人大代表王琳在2015年1月召开的市十四届人代会第三次会议上提交了《关于进一步强化政府责任，坚持基本医疗卫生服务公益性质，促进医疗卫生事业发展的建议》。会后，该建议被市人大常委会选为重点督办建议，由市人大常委会副主任芮英姿领衔督办。从2015年4月开始，王琳代表先后参与了针对该建议的实地调研、现场视察，并在2015年8月27日参加了在市卫计委召开的现场督办会。“选择王琳代表的建议进行重点督办，是因为这个建议为我们推动基层卫生服务能力决议落实提供了一个很好的切入点。”回忆起当时重点督办建议的筛选过程，芮英姿说。

如果说市人大常委会重点督办与决议内容有关的代表建议有点“借力打力”的味道，那么市人大教科文卫委将当年的专题活动——“三湘农民健康（长沙）行”的主题定为“推动村卫生室建设，提高农村卫生服务能力”，则是“有意为

之”的谋划。这一年中，市人大教科文卫委通过现场观摩会、经验交流会等形式，全力推动决议内容的落地生根。“常委会作出加强基层卫生服务能力建设的决议，不仅对政府工作提出了要求，也为我们专门委员会开展工作提供了方向。通过这种与决议内容相呼应的工作安排，很好地促进了决议内容的贯彻。”市人大教科文卫委主任委员涂克平说。

时间来到2016年年初，怎么安排好本届人大常委会履职最后一年的工作？“今年的工作要与前面的工作形成一条清晰的逻辑线，保持一定的连贯性。”市人大常委会研究室主任彭友元在常委会机关务虚会上提出建议，这与常委会抓决议落实的思路不谋而合。于是，市人大常委会主任会议成员调研长沙市基层卫生服务能力建设情况成为2016年长沙市人大常委会工作的重头戏。2016年9月，他们深入到9个区县（市）调研发现，全市共计新建、改扩建乡镇卫生院128个、社区卫生服务中心36个、村卫生室882个，乡镇卫生院标准化建设率达到85%以上，为城乡居民建立规范化电子健康档案645.9万份，建档率89.44%，群众对基层医疗机构满意度已由原来不到70%达到90%以上。“市人大常委会的决议以及此后几年的一系列工作，督促我们把工作措施和目标落实到位，感觉不把工作做好就交不了差。”市卫生计生委主任周敏说。

“为了保证常委会决议的贯彻执行，我们把人大的监督延伸到决议实施的全过程，以强化监督来为决定权的行使提供保障，确保决议落到实处、取得实效。”袁观清主任说，这几年的工作充分调动了各方面资源，挖掘各方面潜力，形成了监督人大决议贯彻落实的强大合力。★



# 株洲市人大： “现场督办”使建议办理“实打实”

2016年10月30日，株洲市白石港桥施工现场热火朝天，工人正在紧张作业。路经此地的市民余先生说：“白石港桥是我们平时生活的必经之路，但是过去一走到这座危桥上，看到护栏破损、钢筋锈蚀、桥体开裂就提心吊胆，我们盼修新桥盼了多年，现在看到新桥马上就要建好，真的很高兴。”

白石港桥的拆除重建，得益于株洲市人大常委会开展的“现场督办”代表建议的行动。“对于这条人大代表建议，在市人大常委会现场督办时，我们作出过在年底前实施的承诺，真的不敢有丝毫懈怠。”施工单位株洲湘江集团董事长沈平郑重地说。

株洲白石港桥于1969年建成，在使用了40多年后，开始限制使用。市人大代表程邦华表示，关于重建白石港彩虹桥、反修桥的建议自己提出过多次，但过去由于各种原因，始终没有落实。对此，市人大代表沈勇也有同感：“我是一名草根代表，我提的建议都是老百姓的心声，应该受到重视，但是过去提出的一些建议常常得不到真正的解决。”

市人大常委会副主任刘柏生表示，“过去对代表建议的办理，可能过多地看重见面率、答复率和办理态度的满意率，而对建议提出的问题的解决率关注不够、重视不够、较真不够，形成了一种‘你提我答、文来文往、转来转去’的办理习惯，人大代表对此意见较大。”

为了改变这一局面，株洲市人大常委会主任会议研究决定，根据有关法律、法规，以“增强代表建议办理实效，切实提高代表建议涉及问题的解决率”为重点，自2015年起采取现场督办方式，切

实推进代表建议督办工作。“代表所提建议哪怕有1%的合理性，政府都要100%地努力加以办理。”“要真正使代表提出建议有理有据，人大督办建议到点到位，政府办理建议掷地有声。”督办组人员在现场督办活动动员会上的相关发言彰显了落实代表建议的信心和决心。

2015年5月19日，由市人大常委会主任刘力量带队，市人民政府常务副市长带领6名部门和相关局有关负责人，到石峰区看现场、开协调会，督办2015年石峰区代表团在年初市人代会上提出的45件建议。其中，关于重修白石港桥等5件重点处理建议，一件一件按“承办单位报告、所提建议代表发言、副市长表态、人大常委会副主任点评”的程序“解剖麻雀”，严督实办。在重点建议督办讨论时，参会的人大代表直言：“这个问题不能悬而不决，今天一定要有个说法。”督办现场辣味十足。

“建议办理重在解决。”现场督办会上，刘力量主任表示，“督办组要督办到现场、约见到部门，督办代表建议不留空白。办结不必在会上，要建立档案库，跟踪办结。”市水务局局长尹朝晖表示，“督办现场闻到了代表监督的‘火药味’。在感到人大监督动真格的同时，更感到了工作的压力和责任。”“现场督办效果很好。”在市人大代表叶志钢看来，这种建议办理方式有效提高了建议办理质量，凸显了代表的主体地位，增强了代表的责任感、使命感。

株洲市2015年的代表建议涉及重点项目82个、民生实事162件。由于所提建议牵涉的范围广、内容多，只有调动各方力量联合办理才能推动建议有效解决。株



在“代表议、政府办”代表建议集中评办大会上，代表争相进行陈述。摄影/徐夫文

洲市采取现场视察、现场报告、现场提问、现场表态“四现场”督办法，一事一调度、一督一通报，充分争取市委重视和“一府两院”配合，提升建议办理落实率。“所有办理单位一个不漏，所有建议一件不少，不留空白、不留死角地督办，要让代表在建议办理中体验到尊重。”市人大常委会副主任刘柏生如是说。

自2015年5月以来，株洲市以这种方式深入到了全市9个县市区，现场督办了自2015年年初市十四届人大第四次会议以来的253件代表建议，推动了一批难点热点问题的解决。参加现场督办的市人大代表156人次，市人大常委会主任会议成员13人次，市人民政府副市长8人次，政府工作部门及有关单位负责人109人次。时任市委副书记、市长的毛腾飞对办理代表建议作出5项批示，督促建议落实。株洲市2015年代表建议已全部办结，办理态度、办理结果满意率100%，建议所提问题全部或部分解决的为57.2%，较上年增长15.5%，推动了一批重大项目的启动和一些民生问题的解决。✘

# 湘潭市人大： 让委员审议发言都能“说到点子上”



图为湘潭市第十四届人大常委会第二十七次会议会场。摄影/刘琳

“我向政府建议，一是扶贫资金一定要专款专用，并且要根据贫困户的不同情况，量化扶贫资金的份额；二是在扶贫政策的基础上，要重点改变农民的‘等靠要’思想，鼓励劳动致富。”

2016年9月13日，在湘潭市十四届人大常委会第二十七次会议上，常委会委员彭进文对全市精准扶贫工作简明扼要的建议赢得了与会人员的赞赏。列席会议的副市长陈小山在表态发言中明确要求有关部门加强扶贫资金使用的监管，扶贫方式要由输血式、扶助式逐步向造血式、开发式转变。

大家对常委会委员发言的肯定与赞同，与湘潭市人大常委会近年来坚持提高常委会委员的发言水平和质量分不开。早在2011年，湘潭市人大常委会就以“提高常委会会议质量”为主题进行了理论研讨，如何提高常委会委员的发言

言水平和质量是其中一项重要的研讨内容。五年来，经过不断努力，当年提出的目标已经基本实现。

## 做好会前功课 提供审议参考

“市十四届人大一次会议通过的政府工作报告提出，把建设10个特色小镇作为推进城乡一体化的重要节点，因此，市人大常委会将特色小镇建设议题列入了2013年度工作要点。”时任市人大常委会环委主任委员屈立里介绍说，“在调研之前我们就组织了多次相关专题学习，常委会会议上我们又邀请了住建部村镇司原司长李兵弟进行了专题辅导，还特意安排了半天时间组织常委会委员到长沙市望城区乔口镇实地考察学习。这样一来，大家对特色小镇建设无论是理论上还是实践中都有了比较直观的了解和感受，使审议发言质量大大提高。”

几年来，湘潭市人大常委会在围绕全市中心工作大局的前提下，特别关注确保经济社会平稳较快发展、民生得到持续改善、社会和谐稳定的重大问题，以及人民群众普遍关心的热点、难点问题，以此确定议题，并根据议题需要，会前组织常委会委员学习有关法规政策，聘请有关专家学者进行法律或专业知识专题辅导，为常委会委员在审议过程中有针对性地提出审议意见提供帮助。常委会会议召开前两个月，有关调查组就深入基层开展专题视察调研，广泛收集社会各界意见，并根据群众反映强烈和意见集中的问题、事项提出有价值的建议，形成调查报告，供常委会委员审议时参考。

## 做好会中组织 营造良好氛围

“常委会会议上，由主持人把握会议节奏，积极引导常委会委员开展讨论、辩论，让更多的委员有发言机会。同时，我们要求常委会委员把握好发言时间，对同一议题，原则上作一次发言，时间为5到10分钟，如果第二次发言，最多5分钟。在常委会会议上还积极推进询问常态化，要求列席会议的‘一府两院’及有关部门负责人随时回答常委会委员的询问，既活跃会议气氛，也有助于常委会委员主动提高发言水平和质量。”市人大常委会副秘书长李新桥介绍说。

如今，市人大常委会会议上所有委员的发言都通过速录方式记录，整理后供“一府两院”参阅，同时进入常委会委员履职档案，届满后结集成册送给发言者本人。另外，为进一步端正会风，提高审议质量，还制定了《湘潭市人大常委会会议纪律》，对会风会纪提出了明确严格的要求。☑

# 衡阳市人大： 建“执法档案”成司法监督“抓手”

2016年10月27日，衡阳市十四届人大常委会第三十一次会议首次针对市中级人民法院、市人民检察院的执法信息平台工作开展专项评议，并进行满意度测评。这是该市“两院”执法信息平台正式运行的标志性事件。

湖南省人大常委会副主任谢勇在听取衡阳市人大常委会的工作汇报时，称赞他们推进“两院”执法信息平台工作之举探索了司法监督新模式，值得在全省人大机关推介。

## 理念更新：由治标向治本转变

在衡阳市人大内司委，记者了解到，过去市人大对“两院”的司法监督曾经做过探索实践。但是，在全面依法治国的新形势下，如何加强司法监督、促进公正司法？衡阳市人大常委会又进行了新的探索与实践。

衡阳市人大内司委主任委员曾静说，人大的司法监督要避免成为“稻草人”，要在符合监督法的原则下，加强对“两院”的司法监督，有效防范司法不公，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。他们意识到，人大在司法监督理念上迫切需要作出重大改变：要抓住“人”这个根本因素，从过去随机性、治标性的监督向制度化、治本性的监督转变，既监督事，更监督人。对审判员、检察员这“两员”建立执法信息档案、打造执法信息平台的设想由此萌发。

## 实践操作：制度设计+评议推动

2014年4月，衡阳市人大常委会修改了司法监督工作办法，提出要形成司法人员个人执法记录，作为任命司法工

作人员的重要依据。这为执法信息平台的建立埋下了“伏笔”。2015年10月，《关于“两院”司法工作执法信息管理暂行办法》的出台，明确了执法信息档案建立的对象、内容和组织实施。执法信息平台建设正式启动。

衡阳市人大内司委经过与“两院”相关人员和法律界人士多次商讨，制定了档案的基本模版，主要有基础资料、办案数量、办案质量、单位评价、社会反响等内容，特别是几个能够客观反映办案质量的“硬指标”：法官所办理案件的改判、发回重审、抗诉情况，检察官办理的案件中超期办案、起诉后被判无罪免于刑事处罚等情况。这些真正牵住了司法监督的“牛鼻子”。

“万事开头难呀！”衡阳市人大内司委副主任委员李祥云感叹道。“两院”执法信息档案建立之初，遇到了干警的不理解，阻力和抵触很大，有的拖着不办，有的回避问题，执法信息建档工作一度进展缓慢。

2016年3月，衡阳市人大常委会决定把“两院”建立执法信息平台工作纳入专项评议内容，以专项评议的力度推动该项工作。

2016年8月，经过多次座谈、沟通、督促，193名“两员”的执法信息档案报送到衡阳市人大内司委，让“两员”执法留下永久记录、对自己执法终身负责，同时也让人大的司法监督有案可依，让人大常委会任免“两员”有据可查，“两院”的执法信息平台终于建立起来了！

## 成效初显：首次运用执法信息成果

2016年8月中旬，衡阳市“两院”提



衡阳市人大内司委的工作人员正在查阅执法信息档案。摄影/黄丽萍

请市人大常委会任命一批“两员”。任命前，市人大内司委调取了拟任人员的执法信息档案，并抽查了部分案卷，发现少数拟任人员瞒报了敏感的执法信息，如被上级机关改判、发回重审的情况；还有个别案件存在证据采用不当、适用法律有误等问题。本着教育在先、惩前毖后的原则，衡阳市人大常委会副主任王旭明对他们进行了警示性谈话。

这是衡阳市人大常委会首次运用“两院”执法信息平台成果考察任命“两员”。虽然此次拟任人员最终通过了任命，但执法信息档案的运用以及警示谈话，在“两员”中引起了较大反响，真正起到了触动作用。衡阳市中级人民法院一名“80后”法官小朱说：“人大的监督无疑是一支‘清醒剂’，提醒我们以后加强学习、严格执法、公正司法。”

衡阳市法律界资深人士李元宝律师认为，市“两院”人员执法信息平台的建立，犹如筑起了一道“防火墙”，既可以防范外界对办案的干预、保障“两员”依法独立办案，又能防止内部的枉法裁判、执法犯法问题。★



# 常德市人大： 立法必须严守程序“不可任性”



图为《常德市饮用水水源保护条例》立法重点难点问题研讨会会场。摄影/罗伟

“全票通过！”

随着常德市第六届人大常委会第二十七次会议上刘明主任的宣布，常德市首部地方法规——《常德市饮用水水源保护条例》于2016年9月23日诞生。

“我们认为，《常德市饮用水水源保护条例（草案）》从我市实际出发，充分吸纳社会各方面的意见和建议，重点解决了当前我市饮用水水源迫切需要规范的问题，草案比较成熟。”在常德市第六届人大常委会第二十七次会议上，常委会组成人员一致认为该草案针对性和可操作性非常强，这已是市人大常委会自2016年4月份初次审议以来第四次审议《常德市饮用水水源保护条例（草案）》。

2016年是常德市行使地方立法权的开局之年。常德市人大常委会认为，立良法必须先立程序，规范化、制度化是提高立法质量的基础所在。于是，先行制定了立法规划和立法计划编制、立法论证、立法听证、立法评估、立法工作联系点、立法专家顾问等10余项工作制度，确保立法程序到位，摸索出一条地方立法的

路子，实现了立法工作的良好开局。

2016年年初，常德市人大常委会提出要质量、不要数量，要效益、不要速度的立法方针，确定“三审三不审”的工作思路；三审是指每部法规至少经三次常委会审议方可交付表决；三不审，即

程序不到位的不审、时机不合适的不审、社会认同度不高的不审。按照立法计划，常委会法工委制定了详细的立法工作预安排和时间表，将立法过程分为立项、起草、提案、审议、汇报、表决、报批、公布等13个阶段、30个具体步骤。具体工作中，每一个环节和步骤都严格按照预定的时间节点和任务安排，确保程序到位、不打乱仗。

常德市人大常委会把审议看作是立法的核心环节，是保证立法质量的关键所在。作为第一个立法项目，《常德市饮用水水源保护条例》前后历经四次审议。初次审议时，市人大常委会法工委的工作人员将草案、参阅资料和条文注释稿等资料采取上门的方式提前送至常委会组成人员手中。为提高审议积极性，每一次审议各有侧重，引导常委会组成人员围绕制度设计、关键条款进行审议，科学设置分组审议和联组审议环节，确保大家有足够时间发言，充分表达意见。

市人大常委会主任会议决定，结合本市“常委会组成人员走访人大代表”“人大代表联系群众工作室”等活动

和平台，广泛开展立法调研活动。今年四五月间，常委会组成人员分成9个小组集中走访各级人大代表，围绕立法工作听取人大代表和基层群众的意见和建议，在全市掀起立法调研的高潮，很多代表还将收集的意见和建议整理成书面材料提交给常委会。此外，还通过网上公示草案、书面征求意见、召开听证会等方式征求社会各方面的意见和建议。仅《常德市饮用水水源保护条例（草案）》就征集到各类意见和建议1000多条。

市人大常委会分管立法工作的副主任谭弘发带领立法调研组赴各区、县、市，现场查看澧县山门水库、安乡县珊泊湖、桃源县黄石水库等重要饮用水水源地，走进田间地头和居民农户家中，变“听诊”为“问诊”，面对面听取群众对饮用水水源保护立法方面的意见。谭弘发副主任说：“接地气是地方立法的生命力所在，立法的过程也是一个‘普法’的过程，必须要深入实践中听取民意，吸收广大人民群众的智慧。”

常德市人大常委会认为，地方立法关键在于充分听取各方意见、切实解决实际问题。2016年3月15日，刘明主任主持召开常德市饮用水水源保护立法重点难点问题研讨会，围绕饮用水水源污染源、投入补偿机制、日常监管问题等15个突出问题，听取市直相关部门、区县（市）人大常委会负责同志、群众代表和专家学者们的情况介绍和讨论分析，沟通提出解决方案，并先后召开立法论证会、部门协调会、专家座谈会，进一步从行政管理、立法技术、实践需求等多个层面论证关键问题，为常委会审议、作出决策提供科学依据。☑

# 郴州市人大： 把更多民意基础“夯入”立法过程

“这不仅是一部地方性法规，更是留给我们子孙后代的一笔宝贵财富。”郴州市北湖区安和街道坦山村村民贺高社对上门采访的媒体记者说。

2016年9月30日，湖南省十二届人大常委会第二十五次会议审查批准了《郴州市苏仙岭—万华岩风景名胜区保护条例》(以下简称条例)。这一条例作为郴州市第一部地方性法规，在立法过程中夯入了更多的民意基础。

## 民主立法，

### 恪守以民为本、立法为民理念

“环境搞好了，对我们每一个人的身心健康都是有好处的，我举双手赞成立法保护苏仙岭—万华岩风景名胜区。”苏仙区白鹿洞社区居民李孟权的建言掷地有声。

为全面听取公众意见，掌握详实、可信的第一手资料，市人大常委会于2016年2月委托市统计局社情民意调查中心开展立法情况问卷调查。通过随机抽样调查，完成调查样本2000份，回收率100%，为地方立法提供了客观、准确的民意数据。

“您认为苏仙岭—万华岩风景名胜区可以通过哪些方式增强保护效果？”被访者选择最多的是“制定保护条例”，占87.3%。社情民意调查结果显示，大部分公众要求立法保护苏仙岭—万华岩风景名胜区。

“建议规划先行，让苏仙岭—万华岩风景名胜区内及周边的每栋楼、每个村都有特色。”省十二届人大代表、北湖区燕泉街道三里田村冯家组组长曾令令在立法调研座谈会上说。

市人大常委会充分发挥人大代表在地方立法中的作用，积极采纳人大代表提出的合理化建议，对条例草案条款进行修改。例如，增补第八条“建立生态补偿机制”、第二十六条“市、区两级政府合理安排公益性公墓”、第三十三条“引导居(村)民从事经营活动”等等。

## 开门立法，

### 邀请公民旁听法规草案审议

郴州市人大常委会为广泛听取民意，着力提高地方立法的民主性、科学性，除向社会公开征求意见和建议外，积极探索“开门立法”新途径。

2016年2月，市四届人大常委会第二十九次会议第一次审议条例草案时，事先通过自愿报名的形式邀请到10名公民旁听审议过程，并组织旁听公民座谈。

在旁听公民座谈会上，苏仙岭风景区管理所退休职工黄常武恳切地说：“制定这一条例，我们非常高兴、非常拥护。”

北湖区保和镇新田岭村村民张治强表示，“条例施行后，可以让自己家门口永远是‘真正’的旅游景点。”

苏仙区南塔街道曹家坪社区居民彭艳认为，“建筑应与景区景观相协调，这条提得很好，但应抓落实。”邀请公民旁听审议地方性法规，进一步打开了公众参与地方立法的大门。

## 科学立法，

### 注重吸收专家学者意见建议

郴州市人大常委会还邀请专家学

者，根据专家学者所从事专业的不同，参与这一立法的调研、论证会、听证会，书面征求对法规草案的意见和建议，还通过微信、QQ、电子邮件等方式进行网上立法咨询。

2016年3月，在条例草案征求专家学者意见建议座谈会上，中南大学法学院教授胡平仁提出，地方性法规要充分考虑当前利益与长远利益，避免和防范施行后可能出现的矛盾纠纷。湘潭大学法学院副教授邓春梅建言：“有序利用是有目的性的，条款应当明确规定建立综合协调保护机制。”市律师协会会长曾垂安提议：“地方立法要围绕规定合理、规定可行、通俗易懂三个方面做文章。”

郴州市人大常委会还积极探索委托第三方起草地方性法规草案，真正把人的主导作用体现到对地方性法规质量的“把关”负责上。

在《郴州市房屋安全管理条例(草案)》起草过程中，市人大常委会鉴于房屋安全管理的广泛性、重要性和复杂性，根据中南大学土木工程领域的优势和广东工业大学物业管理领域的研究特色，专门委托这两所高等院校的专家学者起草《郴州市房屋安全管理条例(草案)》。这两所高等院校的专家学者在充分调研论证基础上，按时完成了起草任务。

郴州市人大常委会围绕地方立法“不抵触、有特色、可操作”的总体要求，采取多种形式广泛倾听公众呼声，积极回应社会关切，确保立出高质量的法、立出管用的法，从而真正实现为民立法。✘

# 怀化市人大： “问题清单”让视察检查“针针入穴”

“现在坡度下降了很多，上坡时视野宽多了，感觉比原来要好得多，估计下雪或者结冰对行车不会造成影响。”一直关注怀化城区红星北路迎丰公园路段建设的怀化市和鹤城区两级人大常委会委员黄秀佳日前开车专程经过该路段，体验路面重修后的行车安全情况。

作为两届市人大常委会委员，黄秀佳知道，要是没有市人大常委会组织代表视察城区重点项目建设情况后的那份“专项问题清单”，施工单位仍然会按照原来的设计规划施工，那将给人民群众的出行带来巨大的安全隐患。

而这是怀化市人大常委会在监督工作中实施“问题清单制”，创新人大监督工作方式方法、提升监督实效的一个实例。

## 监督实效“吹糠见米”

2016年8月5日，怀化市人大常委会视察组对怀化城区部分城建重点工程项目建设情况进行专题视察。

在红星北路建设工地，委员们对这条将要完工的重要交通路段意见很大，现场就像“炸开了锅”：“这么陡的坡，下雨下雪怎么办，要是路面结冰了，还能行车吗？这不是拿人民群众的生命财产安全开玩笑吗？”“上坡的车看不到前面的路面，行车安全隐患太大了！”

3天后，一份专项视察意见送到市委、市人民政府主要领导的案头。意见对监督中发现的问题列出问题清单，特别指出了红星北路项目建设存在的安全隐患和一些突出问题，人大代表对现有设计意见很大，要求政府一次性建设到位，把好事办好、实事办实，否则，几年后再去整改，成本会更高、浪费会更大。

接到市人大常委会的视察意见后，市政府立即组织有关部门及时研究，立行立改，调整红星北路的设计并组织施工，于是便出现了本文开头的一幕。

以问题为导向开展监督工作，通过“问题清单制”促进人大监督工作深入开展、取得实效，是怀化市人大常委会主持日常工作的副主任石希欣提出的创新监督工作方式方法的新举措，即执法检查、代表视察、执法调研等监督活动要实打实地提出整改建议，对监督中发现的问题要列出“问题清单”，交被监督单位对照整改落实，并报告落实情况。被监督单位在汇报整改情况时，主要是对照“问题清单”进行汇报。这使人大监督的实效“吹糠见米”。

## 助推监管执法

“监督不是添麻烦，而是帮助‘一府两院’及相关部门发现履职中存在的问题，纠正他们履职中存在的缺位、越位甚至是违法问题，依法督促加大监管执法力度，查漏补缺，解决问题。”石希欣认为，问题清单有助于让“一府两院”清清楚楚地知道自己履职过程中存在的问题，推动被监督单位的执法整改。

自2016年4月以来，怀化市人大常委会就事关人民群众生命安全且关注度高的“餐桌上的安全”，开展市人大常委会成立以来最严的执法检查。在6月份召开的市四届人大常委会第二十五次会议上，市人大常委会执法检查组列出问题91个，清单上的一个个问题像条条利剑指向行政监管的缺位与滞后。这样的监督让行政执法部门压力倍增，有效促进其依法执法。

“拿到问题清单后，我们监督检查食

品生产加工单位3672家次、食品流通企业52516家次、市场1610次、餐饮服务企业11885家次……”执法检查问题清单引发了怀化市史无前例的食品安全监管风暴。市食品药品监督管理局局长董伟坦言，没有人大监督的问题清单，食品安全监管部门自身并未察觉到问题这么多、这么严重。

## 监督不再软化

怀化市人大内司委副主任委员王世杰认为，“问题清单制”颠覆了过去人大监督中存在的“雷声大、雨点小”的监督软化现象。“一个个问题，简单明了，你必须回答，没有给你顾左右而言他的想象空间。”

“实行监督工作问题清单制以后，开展监督工作的效果就完全不一样了，每一条整改建议都是‘干货’，直奔主题。”市人大常委会委员杨电华深切地感受到，监督工作问题清单制的实行，有力推动和促进人大监督工作深入开展，使人大监督工作有力度、有方向、有效果。

自2016年年初以来，市人大常委会就执法检查、执法调研、代表视察等监督工作中发现的问题发出整改建议10多份，“问题清单”涉及整改问题400多个，目前已有85%整改到位。

“问题清单制有效提升了人大监督实效，让人民群众切实感受到人大依法履职的步伐与力量。今后，我们将进一步完善问题清单制的规定，依法依规使问题清单的来源、整理、审议、交办、跟踪督办、办理结果反馈、责任追究等各个环节更加完善，让问题清单制成为助力人大监督的利剑。”石希欣表示，在开展各种监督工作时，将一以贯之坚持实施“问题清单制”，使人大监督更有实效、更贴近民生。■



# 益阳市人大： 预算初审引入“询问”令监督更精准

“2016年市级计划生育经费安排1539.18万元，比上年增加143.06万元。在当前计划生育政策调整、放宽的背景下，计划生育相关奖励配套等政策也将相应调整，一些支出很可能会减少，这项经费为什么不减反增？”益阳市人大财经委主任委员李建勋紧盯计生经费首先发问。

“2015年国有土地使用权有偿出让收入预算为17亿元，预计只能完成10亿元，但2016年预算安排数猛增到23亿元，翻了一倍多，从当前经济形势和我市的实际来看，明显偏高。请问确定这项预算收入最初的考虑是什么？”益阳市人大预算审查专家库成员对国有土地使用权有偿出让收入安排提出了质疑。

这是2015年12月对2016年度益阳

市本级预算草案初步审查“询问”其中的一个场景。

益阳市人大及其常委会在推进全口径预算监督的新阶段，为切实解决人代会期间预算审议时间紧、审议不充分等实际问题，把强化预算初审作为人大全面改进和深化预算监督的一项重要抓手，强力推进，并在初步审查阶段引入“询问”环节，使市本级预算的审查监督效果得到了明显提升。

在预算初审环节增加询问环节，由市人大各专门委员会、部分市人大代表和预算评审专家库成员就有关问题向财政、人社等预算编制部门提出询问，财政部门就有关问题进行现场解答，是益阳市人大创新预算初审工作的一个新举措。

2015年初审询问结束后，相关部门对市人大财经委的初步审查意见认真研究处理，会同有关单位进一步测算后，相关问题很快得到了解决，使提交代表大会的预算草案更加完善合理：调减2016年土地出让收入预算4.96亿元；人均公务费标准提高到了8000元；打破过去一个部门管理几个专项，资金散小、分割固化的格局，将重大事故隐患治理、公共安全应急救援、安全生产监管专项资金预算整合，设立安全生产专项资金。

“市本级预算初审方式的改进与创新，为各区县（市）人大及其常委会进一步做好预算审查监督工作提供了很好的示范。”沅江市人大常委会主任连建华这样认为。★

# 娄底市人大： 预算监督不能漏了“结余资金”

娄底市部分财政资金结存多年，趴在账本上，得不到有效使用。如何盘活存量资金、加大结转资金的统筹力度，成为娄底市人大常委会预算监督的重点。

为此，市人大常委会主任会议专题听取了财政部门的情况汇报，明确要求在编制2016年预算时，将结转资金列入预算调整范畴，全面统筹再分配。同时，委派市人大财经委和常委会预算工委加强跟踪监督、追踪问效。

“单位没有用完的资金，由财政统

一收回，无论如何都有点不情愿。”在一位不愿透露姓名的官员看来，人大的意见让资金富余单位“丢了很多福利”。

与这位官员持一致想法的并非个例。一些单位提出“统筹单位结余资金，需要考虑到一些执行单位特殊情况和实际，要求适当调整。”一边是一些单位的客观实际，一边是经济社会发展的现实要求，娄底市人大常委会没有退缩，要求政府强化管理的决心不为所动。在反复权衡、多方征求意见的基础上，市财政对2012年及以前年度结转的各类

资金全部作为结余资金管理，对2013年至2014年度结转的资金，除跨年度的项目资金、年度下达的市级追加指标、2014年省指标、非税成本等结转资金外，其他结转资金一律按50%予以统筹。通过采取以上措施，共盘活沉淀资金3.2亿元左右，有效地缓解了当前市财政的收支矛盾。

“人大监督的都是大事、要事，也是财政工作的难点、焦点，有人大为财政工作撑腰壮胆，我们财政改革的底气更足了。”市财政局局长曹育明深有感触。★

# 古代官员考绩之法，中看不中用

文 / 刘绪义

古代对官员的考察有过许多制度，然而，不管哪一种制度都难以取得实效。三国时景初年间曾经发生一起围绕考绩法而进行的争论，即可见一斑。

景初元年(237年)，魏明帝曹叡下诏给吏部尚书卢毓：“选拔举荐人才时，不要唯名是取，名声如同地上的画饼，只能看不能吃。”

卢毓回对道：“古代通过上奏陈事考察大臣的言谈，凭实际工作考察大臣的能力。如今考绩法已经废弛，只是凭借誉毁的舆论决定晋升和罢免，所以真假混杂，虚实难辨。”

魏帝听后，命散骑常侍刘劭作考课法。刘劭作《都官考课法》七十二条。魏明帝将一部绩效考核法交给百官审议，没想到遭到了一致反对。

司隶校尉(秘密监察官，二千石)崔林表示反对：“《周官》中绩效考核之法，条例已十分完备了。从周康王以后，就逐渐废弛，这就说明绩效考核法能否实行完全在人。皋陶在虞舜的手下做事，伊尹在商王朝供职，邪恶的人自动远离。如果大臣们能尽到他的职责，成为百官效法的榜样，那么谁敢不恭恭敬敬地尽职尽责，岂在绩效考核？”

黄门侍郎杜恕也坚决反对：“经历六代，考绩办法没有明著于世，历经七位圣人，考核条例也没能流传下来，我认为这是由于绩效考核的原则可以作为粗略的依据，详细的规定很难一一列举的缘故。如果法制是万能的，那么唐尧、虞舜不必需要后稷、子契的辅佐，商朝、周朝也不会以伊尹、吕尚的辅助为可贵了。如果容身保位没有被处放逐罢官之罪，而为国尽节，却处在被怀疑的形势中，公道没有树立，私下议论却成为风气，这样即使是孔子来主持考核，恐怕也无法发挥一点点才能，何况世俗的普通人呢？”

黄门侍郎身份特殊，是皇帝身边的近臣，他说的要旨有三：一是从理论上讲，绩效考核是一个好制度；二是从实际操作来讲，其法可粗依，其详难备举，只能作为一种原则；三是绩效考核的关键在于人。

鉴于反对声浪太大，这一次绩效考核的讨论久议不决，最终无法施行。

司马光针对这一件事，在《资治通鉴》中罕见地用很长篇幅发表了自己的看法，核心意思是，再好的制度都离不开人。人心不公不明，制度也可被扭曲。为什么这样

说呢？所谓至公至明，是出自内心；所谓绩效，只是外在表现。内心都不能理正，而要去考察别人的绩效，不亦难乎？做领导的，如果真能做到不以亲疏贵贱改变心思，不因喜怒善恶改变意志，那么，想要了解谁擅长经学，只要看他博学强记，讲解精辟通达；想要了解谁是执法人才，只要看他断案穷尽真相，不使人含冤受屈；想要了解谁是理财人才，只要看他的仓库是否盈实，百姓是否富裕；想要了解治军的将领，只要看他战必胜、攻必取，能使敌人畏服。文武百官，莫不如此。虽然可以听取别人的意见，但决断在于自己；虽然绩效考核要看实际表现，但审察却在自己内心。

现实就是如此，司马光指出，有人因是皇亲显贵，虽然无能但仍然任官授职；有人因为关系疏远出身卑贱，虽然有德有才但仍被排斥。当权者所喜欢的人即使失职也不被罢免，所厌恶的人即使有功也不被录用。即使制定了再好的考核办法，增加考核条目，完备档案文簿，又怎么能得到真实情况呢？

不难看出，司马光是旗帜鲜明地反对这种考绩法，他所举出的弊端可以说件件都直指现实，对于今天的政府治理仍然有着积极的借鉴意义。作为政治家的司马光，意思很明显，官员的考绩本质上在于官员的任免，其本在用人，考绩只是末枝，用人得当，则考绩可行；用人不当，则考绩无力。换言之，考核官员的目的是什么？目的当然是考核其能力与业绩，胜任与否，避免用人失误，而不是看其琐碎的表现。要在考核中得到真实情况，不在文书条目，而在于官员实质性的业绩与能力，而官员的能力与业绩不是一时可以显现出来的，同样性质的工作，可能由于环境、条件不同，评价标准就应当有所不同，不能僵化地拿一个制度去套。因而，考察官员归根到底在于领导的公正严明。领导公明，在下位的官员优劣便无所遁形。

古代官员考绩之法看上去很美，实则发挥不了实效，其根源就在于司马光的论断：“考求于迹，则文具实亡。”此后来明清两代的官员考察尽管有过多种反复，都依然脱离不了这个樊篱，都有赖于帝王的公心与明断。之所以如此，背后的深层原因恐怕就是古代官员的任免、考察大都源于帝王(或上级)的爱憎。★

(作者为中国社科院哲学所博士后、知名学者)

# 读书的意义

文 / 张云亭

人生其实并不繁杂,其内容也无外乎生活、事业和学问这三桩事。对于知识分子而言,学问确乎是人生的一桩大事。当然,学问不尽然源于读书。人们常说:“世事洞明皆学问”。办事才能的训练,人情世务的练达,这些人情世故和日用起居之间的学问,显然是不能全靠读书得来的。关于读书,确实需要我们作一番理性的思考,去真正审视读书的意义。读书的意义大致归结为改变命运、经世致用、领略生活和变化气质这四个方面。

读书的世俗意义,在于改变命运。中国封建文明的制度设计,较为显著者,一是“士、农、工、商”社会分层的结构,二是隋文帝开创的科举取士。在世俗层面上,创造了诸多“朝为放牛郎,暮登天子堂”的故事,令老百姓激动并向往。在人才选拔制度上,为读书人开辟和维系了一条至关重要的晋升通道。贫寒人士“学而优则仕”,由此进入国家机器和上层建筑,并逐步形成了皇权与以士大夫为代表的国家精英阶层共治的权力结构,这无疑是推动中国长期站在世界文明之巅的重要制度安排。1977年,在邓小平同志的主持下,我国恢复了高考制度,再次为草根阶层提供了“读书改变命运”的契机和机制,极大地激发了社会活力。毋庸置疑,这也是推动中国改革开放并取得惊人成就的重要制度设计。

读书的实践意义,在于经世致用。书籍虽是后于人类文化而有,然而却是整个人类文明的镜子。学问总是一个循序渐进的积累过程。存于人脑里的知识,是接受新知识的基础,也是产生新才智的源头。没有旧知识作底,好比石板上没有土壤,任何新知识的种子都不可能在此生根发芽。通过读书,读者与著者之心灵相互渗透,一个思想上再加一个思想,思想的厚度也是经过如此叠加融合而生成。知是行之始,行是知之成。知行合一应是读书所应追求的功夫和境界。这般积累的有用之学,贯穿到人生中,便形成了人生智慧。由此练就的驾繁驭乱的实际能力,可以从根本上帮助我们建立事功,丰富生活和充实人生。

读书的美学意义,在于领略生活。俗话说:“惟大英雄能本色”。朱光潜认为,我们应该追求艺术的生活,其实就是一种本色的生活。世间有两种人的生活最不艺术,一种是俗人,一种是伪君子。如果一个人始终笃信这一套:娶妻是为了生子,养儿是为了防老,行善是为了福报,读书是为



图 / 视觉中国

了升官发财,那么这个人行事做人就会玲珑剔透,总是在随世俗图近利,一切都会显得浅薄,沦为彻头彻尾的“俗人”。“俗人”在根本上就缺乏本色。而“伪君子”则更可怕,不仅竭力掩盖本色,于“俗人”之上又加了“沐猴而冠”的伎俩。这两种人的生活,显得功利、冷酷,也极刻薄寡恩。礼至而情不至,孝的意义就已真正丧失。

读书融入生活,便是享受、是领略、是培养生机。一个人如能长期注重在勤苦中保持心灵的春意,任外界是何等艰苦、何等严峻,他都能活出生活的意义来。孔子所谓“知命”,孟子所谓“尽性”,庄子所谓“齐物”,宋儒所谓“廓然大公,物来顺应”,其道理大抵如此。人生须有情韵趣味,养得生机盎然,精气神才可以历久不衰。领略生活较之于改变命运、经世致用,又升华了一个境界。以我们的现实生活来看,后者偏重于营生性质的专业或技术,属于职业层面的内容;而前者则渐已进入更高一个层面,对生活的美学意义已有所悟,悟出了人生的春意。

读书的人生意义,最终还是在变化气质。《吕氏春秋》曰:“君子所以学者,为能变化气质而已。”人之气质,由于天生,本难改变,惟读书则可变化气质。读书积淀的学问,运行在我们的精神空间之中,本身就是一个“存高远、去凝滞,忍屈伸、去细碎”的过程。经历了这番过程,我们自会去机巧而求笃实,渐渐养成宽舒广博之气度、温厚和平之性情、飘逸洒落之胸襟、含蓄淡远之境。学至气质变,方是有功;习到自然缓时,便是气质变也。治怒、治惧,都是变化气质的实际功夫。克己可以治怒、明理可以治惧,都须依赖于读书。

“胸藏文墨虚若谷,腹有诗书气自华”,说的大抵也是这些道理。如此这般,人便有了那宽广的胸襟和深沉的眼光,便有了那份不怒不惧、宽裕温和的气质。这也是我们知识分子所应长期追求的境界,代表的是一种修为,要有长时期的修炼功夫。✘





上海金桥信息股份有限公司  
Shanghai Golden Bridge InfoTech Co., Ltd.

股票代码：603918

# 多媒体信息系统整体解决方案行业专家 人代会、常委会信息化解决方案行业专家

签到 | 表决 | 投票 | 无纸化阅文 | 会议管理平台



## 上海总部

公司地址：上海市徐汇区田林路487号25号楼

客户热线：15901710046 021-3367 4500

公司网址：[www.shgbt.com](http://www.shgbt.com)

## 分公司

北京 成都 合肥

广州 济南 武汉

## 其他联络处

长沙 拉萨 沈阳

郑州 宁波 天津

兰州 南京 西安

## 微信公众号





## ShanDong LanTian Group

# 和谐诚信 创新发展

放眼未来，兰田集团将继续秉承“和谐诚信，创新发展”的理念，以诚信夯实产业基础，以创新激发创业热情，全力打造国内最具竞争力和影响力的现代市场集群。



## 打造中国最具竞争力和影响力的 现代市场集群



地址：中国山东临沂兰山区工业大道32号 电话：0086-539-8031008 网址：<http://www.lantiangroup.com.cn>





95395



[www.egbank.com.cn](http://www.egbank.com.cn)

恒丰银行管理有限公司

用我们的智慧 为您创造财富



恒丰银行  
HENGFENG BANK